

Tilburg University

Maatschappelijke ondernemingen

Botter, F.M.P.

Publication date:
2010

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Botter, F. M. P. (2010). *Maatschappelijke ondernemingen: Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen*. Eburon.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Maatschappelijke ondernemingen

**Naar een andere benadering van
maatschappelijk ondernemen**

ISBN 978-90-5972-455-6

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888
info@eburon.nl / www.eburon.nl

(NL) Omslagontwerp: Studio Hermkens, Amsterdam
(EN) Cover design: Studio Hermkens, Amsterdam

© 2010 F.M.P. Botter. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor.

© 2010 F.M.P. Botter. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Maatschappelijke ondernemingen

Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van
Tilburg op gezag van de rector magnificus, prof.dr. Ph. Eijlander,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het
college voor promoties aangewezen commissie in de aula van de
Universiteit op vrijdag 3 december 2010 om 14.15 uur door

Ferna Maria Patricia Botter

geboren op 8 maart 1955 te Grootebroek

Promotor:

Prof.dr. Th.M.M. Verhallen

Promotiecommissie:

Dr. T. Brandsen

Prof. ir. W.L. van Dinten

Prof. mr. R.C.J. Galle

Prof. dr. H.F.L. Garretsen

Prof. dr. ir. C.A.M. Mouwen

Dankwoord

Dit proefschrift komt voort uit mijn affiniteit met organisaties die een naar buiten gerichte doelstelling hebben. Vanuit die affiniteit ben ik in 1980 na mijn afstuderen in de bedrijfseconomie gaan werken bij Rabobank Nederland, waar ik een twintigjarige loopbaan heb gehad, waarna ik me als zelfstandig adviseur en docent heb gevestigd. Eind jaren negentig was ik binnen Rabobank Nederland werkzaam als lid van de Stafgroep Strategie. Wim van Dinten, destijds directeur Strategie van de Rabobank, heeft me toen al gestimuleerd een proefschrift te gaan schrijven. Bovendien heeft hij mij in die tijd al geïnspireerd met zijn nieuwe kijk op organiseren, die toen nog in ontwikkeling was. De zogenoemde maatschappelijke onderneming als bijzondere categorie organisaties in de non-profitsector - met een naar buiten gerichte doelstelling, zoals ook de Rabobank heeft - bestond toen nog niet, maar in mijn tijd bij de Stafgroep Strategie lag wel de kiem voor dit proefschrift. Hiervoor ben ik Wim zeer erkentelijk.

Wat betreft de daadwerkelijke totstandkoming van dit proefschrift gaat mijn dank in de eerste plaats uit naar mijn promotor Theo Verhallen, die goed kon aanvoelen wanneer ik begeleiding nodig had, bijvoorbeeld toen het nodig was focus in de studie aan te brengen, en me tegelijk veel ruimte liet mijn eigen zoektocht af te leggen.

Ook Imelda Schouten en Hermine Tien dank ik voor hun inhoudelijke bijdrage. De gesprekken die ik met hen mocht voeren hebben eraan bijgedragen dat ik maatschappelijke ondernemingen heb kunnen bezien vanuit betekenisgeving en organiseren.

Dank ook aan de vertegenwoordigers van de vier maatschappelijke ondernemingen die ik in 2006 een interview heb mogen afnemen in het kader van de meervoudige casestudy. Dat heeft waardevolle inzichten opgeleverd over maatschappelijk ondernemen in de praktijk.

Verder bedank ik de vele mensen die mij stimuleerden met hun belangstelling - 'Hoe gaat het nu met je proefschrift?' - en mij aanspoorden met hun aanmoedigingen. Daarbij denk ik in het bijzonder aan mijn vrienden en vriendinnen, en alle collega-docenten en medewerkers van Sezen Academy.

In het proces dat tot dit proefschrift heeft geleid, hebben mijn zoon René, mijn moeder, broer Herman en mijn twee zussen Yvon en Judith, ieder op hun eigen wijze, met mij meegeleefd. Daarvoor wil ik hier mijn dank uitspreken. En niet te vergeten mijn vriendin Mieke van Diepenbeek die mij de nodige energie en morele steun gaf als het even niet lekker liep.

Mijn grootste dank gaat echter uit naar Theo van Hout, mijn echtgenoot, die mij al die jaren onvoorwaardelijk heeft gesteund.

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Probleemstelling en deelvragen	11
1.2	Opbouw van deze studie	13
1.3	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	14
2	De maatschappelijke onderneming	17
2.1	De opkomst van de maatschappelijke onderneming	17
2.2	Het concept van de maatschappelijke onderneming	19
2.2.1	Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming	20
2.2.2	Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens De Waal en volgens het CDA	23
2.2.3	Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens Mouwen / het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming	26
2.2.4	Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens Minderman	28
2.2.5	Ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap	30
2.3	De juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming	32
2.3.1	Inleiding	32
2.3.2	Het CDA-rapport en het rapport van de Projectgroep Wijffels	33
2.3.3	Het voorontwerp voor het wetsvoorstel rechtsvorm maatschappelijke onderneming	34
2.3.4	Het wetsvoorstel	36
2.4	Reflectie	45
3	Organiseren als vormgeving van betekenisgeving	51
3.1	Inleiding	51
3.2	Oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren: de grondslag	52
3.3	Herkennen van de met een oriëntatie verbonden vormen van organiseren	61
3.3.1	Rationaliseren en overtuigen	62
3.3.2	Construeren en macht	65
3.3.3	Normeren en sociale samenhang	67
3.3.4	Stavolutie en gevoel voor realiteit	70
3.4	De toestand van de westerse wereld in termen van betekenisgeving en organiseren	73
3.5	Contextgedreven en systeemgedreven organiseren	77

4	De sector verpleging, verzorging en thuiszorg en de sector woningcorporaties in beweging	85
4.1	Inleiding	85
4.2	De sector verpleging, verzorging en thuiszorg	86
4.2.1	Over de AWBZ en de Wmo	86
4.2.2	Recente ontwikkelingen in de thuiszorg rond de Wmo	89
4.3	De sector woningcorporaties	96
4.3.1	Formele kenmerken	96
4.3.2	Ontwikkelingsschets	98
4.3.3	Het debat over woningcorporaties, tien jaar na de bruteringsoperatie	102
4.3.4	Antwoord aan de samenleving van de woningcorporaties verenigd in Aedes	107
4.3.5	Het krachtwijkenbeleid van de minister voor Wonen, Werken en Integratie	108
4.3.6	Financiering van de wijkaanpak en invoering integrale vennootschapsbelasting	109
4.3.7	Uitwerking kabinetsbeleid op de relatie corporaties-Rijk en corporaties-gemeenten	116
4.3.8	Naar een nieuw woningcorporatiestelsel: recente ontwikkelingen	117
4.3.9	Ontwikkeling financiële positie woningcorporaties	125
5	Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen	127
5.1	Inleiding	127
5.2	Interpretatie van maatschappelijk ondernemen in termen van betekenisgeving en organiseren	128
5.3	Over de bruikbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming	131
5.3.1	De organisatiefractal uitgelegd als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming	131
5.3.2	Het gebruik van de organisatiefractal als referentieschema: fractaldiagnostiek	140
5.4	Het maatschappelijk ondernemen van thuiszorgorganisaties, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren	143
5.4.1	De invloed vanuit het institutionele systeem	143
5.4.2	Over transitie van de thuiszorg	148
5.5	Het maatschappelijk ondernemen van woningcorporaties, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren	151
5.5.1	Inleiding	151
5.5.2	De aard van de activiteiten van woningcorporaties	151
5.5.3	Taal bij woningcorporaties	157

5.6	Maatschappelijke ondernemingen en marketing	162
5.6.1	Inleiding	162
5.6.2	Marketing als managementfilosofie of visie	163
5.6.3	Marketing als activiteiten	167
5.6.4	Marketing (management) voor non-profitorganisaties	169
5.6.5	De marketingpraktijk van naar winst strevende bedrijven	172
5.6.6	Oriëntatie qua houding en gedrag jegens klanten	176
6	Maatschappelijke ondernemingen en ondernemerschap in de praktijk: een meervoudige casestudy	181
6.1	Inleiding	181
6.2	Opzet van het onderzoek	181
6.2.1	Kwalitatieve onderzoeksopzet	181
6.2.2	Selectie van de cases	182
6.2.3	Dataverzameling	182
6.2.4	Gehanteerde leidraad voor de interviews	183
6.3	Zorgorganisaties in de VVT-sector als maatschappelijke onderneming: twee cases	189
6.3.1	Inleiding	189
6.3.2	Korte beschrijving van de twee geselecteerde organisaties	189
6.3.3	Meavita als maatschappelijke onderneming	191
6.3.4	MeanderGroep Zuid-Limburg als maatschappelijke onderneming	225
6.4	Woningcorporaties als maatschappelijke onderneming: twee cases	249
6.4.1	Inleiding	249
6.4.2	Korte beschrijving van de twee geselecteerde organisaties	250
6.4.3	Eigen Haard als maatschappelijke onderneming	251
6.4.4	Servatius als maatschappelijke onderneming	277
6.5	Reflectie	309
6.5.1	Algemeen	309
6.5.2	De uitkomsten van de interviews	310
6.5.3	Meavita in vergelijking met MeanderGroep Zuid-Limburg	325
6.5.4	Eigen Haard in vergelijking met Servatius	333
7	Conclusies	339
7.1	Inleiding	339
7.2	De maatschappelijke onderneming	340
7.3	De sector verpleging, verzorging en thuiszorg	343
7.3.1	De invoering van de Wmo	343
7.3.2	Over marktwerking in de AWBZ en de Wmo	344
7.4	De sector woningcorporaties	345

7.5	Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen	346
7.5.1	Interpretatie van maatschappelijk ondernemen in termen van betekenisgeving en organiseren	346
7.5.2	De huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren	347
7.5.3	Specifieke constatering en conclusies betreffende het maatschappelijk ondernemen van thuiszorgorganisaties	348
7.5.4	Specifieke constatering en conclusies betreffende het maatschappelijk ondernemen van woningcorporaties	350
7.5.5	Conclusies ten aanzien van de bruikbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming	352
7.5.6	Conclusies betreffende het bedrijven van marketing door maatschappelijke ondernemingen	353
7.6	De meervoudige casestudy	357
7.6.1	Risicovolle, ‘prestigieuze projecten’	357
7.6.2	Het denken over schaalgrootte: Meavita in vergelijking met de MeanderGroep	358
7.6.3	Eigen Haard in vergelijking met Servatius	360
Samenvatting		361
Summary		371
Geraadpleegde literatuur		381
Bijlage Checklist interviews		401

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling en deelvragen

In het afgelopen decennium is zich een interessante ontwikkeling gaan aftekenen. Binnen de Nederlandse non-profitsector is zich een nieuw type organisatie gaan manifesteren, de zogenoemde maatschappelijke onderneming. Hierbij valt vooral te denken aan private non-profitorganisaties in de maatschappelijke dienstverleningssectoren gezondheidszorg (ziekenhuizen, zorgorganisaties), volkshuisvesting (woningcorporaties), onderwijs (ROC's, hogescholen, universiteiten) en welzijn (welzijnsorganisaties). Nog niet zo lang geleden werd over deze organisaties in negatieve termen gesproken: 'noch markt, noch staat' (Burger en Dekker, 2001). Ze werden ook wel aangeduid als 'hybride organisaties', hetgeen betekent dat deze organisaties zich niet meer laten omschrijven als publiek óf privaat, als staat, markt óf middenveld; ze zijn simpel gezegd van alles een beetje (Brandsen, Van de Donk en Kenis, 2006). Organisaties in de voornoemde sectoren zijn meer fundamenteel gaan nadenken over de manier waarop zij zich maatschappelijk zouden willen positioneren (NTMO, 2003). Dat heeft ertoe geleid dat zij zich onder het nieuwe label van de 'maatschappelijke onderneming' zijn gaan presenteren en zich als zodanig zijn gaan gedragen. Maatschappelijke ondernemingen hebben een eigen positie en identiteit in ons maatschappelijk bestel. Waar het gaat om het bedrijfsmatig handelen en de wijze van ondernemen van maatschappelijke ondernemingen is de term 'maatschappelijk ondernemen' in zwang geraakt.

Er spelen rond maatschappelijke ondernemingen diverse vraagstukken en thema's. Zo hebben maatschappelijke ondernemingen om zelfstandig te kunnen opereren in het veld van de maatschappelijke voorzieningen, draagvlak, legitimatie en maatschappelijke verankering nodig. De vraag is hoe die verankering plaatsvindt en waar die legitimatie vandaan komt (Minderman, 2008; RMO, 2009). Een actueel thema is ook het vorm geven aan samenwerking tussen maatschappelijke ondernemingen, niet alleen binnen een bepaalde sector zoals ketenzorg, maar ook sectoroverschrijdende samenwerking bij het oplossen van maatschappelijke problemen (NTMO, 2008; Minderman, 2008).

Geconstateerd kan worden dat het vraagstuk van de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming de laatste jaren, gestimuleerd vanuit de politiek, veel aandacht opeist in het maatschappelijke debat rond de maatschappelijke onderneming (zie hoofdstuk 2). Het maatschappelijke debat is zich primair gaan richten op de maatschappelijke onderneming als structuur, ten koste van de aandacht voor het maatschappelijk ondernemen als mentaliteit en activiteit (vgl. Hooge en Steen, 2007).

Deze studie concentreert zich op het maatschappelijk ondernemen. In de literatuur komt als wezenskenmerk van maatschappelijk ondernemen de gerichtheid op een extern, maatschappelijk doel naar voren. Hiervan uitgaande is het doel van deze studie

het presenteren van een (aanzet voor een) andere benadering van maatschappelijk ondernemen, die kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen. De centrale vraagstelling luidt:

Kan een andere benadering van maatschappelijk ondernemen leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen? Wat houdt die benadering in?

Om tot een antwoord te komen op de centrale vraagstelling wordt een aantal deelvragen onderscheiden. De eerste deelvraag luidt:

- (1) Wat houdt het concept van de maatschappelijke onderneming in, zoals dit in de literatuur wordt omschreven? Waardoor wordt de huidige benadering van maatschappelijk ondernemen gekenmerkt?

De keuze is gemaakt om in deze studie een focus aan te brengen en ons te richten op maatschappelijke ondernemingen in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT-sector) en in de sector woningcorporaties. De tweede deelvraag luidt:

- (2) Hoe ziet de specifieke context van maatschappelijke ondernemingen in de VVT-sector en de sector woningcorporaties eruit? Welke relevante ontwikkelingen hebben zich voorgedaan/doen zich voor in beide sectoren?

In het boek 'Met gevoel voor realiteit' van Wim van Dinten (2002, tweede herziene druk 2003¹) heb ik een belangrijke inspiratiebron gevonden voor deze studie. In dit boek met als ondertitel 'Over herkennen van betekenis van organiseren', krijgt organiseren een ander fundament, namelijk van 'principes van betekenisgeving'. Van Dinten onderscheidt vier principes van betekenisgeving en benoemt een oriëntatie - een vooringenomenheid bij betekenis geven - naar elk van de vier principes. Met elk van de vier oriëntaties is een vorm van organiseren verbonden, die in het boek herkenbaar wordt gemaakt. Bovendien stelt Van Dinten door het hele boek heen een diagnose van onze tijd in termen van betekenisgeving en organiseren.

De nieuwe kijk op organiseren uit 'Met gevoel voor realiteit' heeft mij geïnspireerd tot een andere benadering van maatschappelijk ondernemen; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren. Ik ben met andere woorden 'door een andere bril' naar maatschappelijk ondernemen gaan kijken. Hierbij heb ik ook gebruik gemaakt van het in 2008 verschenen nieuwe boek, dat Wim van Dinten samen met Imelda Schouten schreef. Dit boek, met als titel 'Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren', is te beschouwen als een vervolg op en praktische invulling van 'Met gevoel voor realiteit'.

Tegen deze achtergrond luidt de derde deelvraag:

- (3) Hoe kunnen we maatschappelijk ondernemen interpreteren in termen van betekenisgeving en organiseren? Kan deze andere benadering van maatschappelijk ondernemen leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen?

¹ In de tweede herziene druk is de opdracht die de auteur zich bij het schrijven van het boek gesteld heeft, expliciet toegevoegd. In deze studie is gebruik gemaakt van de tweede druk.

In de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT-sector) en de sector woningcorporaties treffen we organisaties aan die zichzelf (reeds) beschouwen als een maatschappelijke onderneming of als een maatschappelijke onderneming in wording, in de zin dat ze een proces zijn ingegaan op weg naar een maatschappelijke onderneming. De vierde deelvraag luidt:

- (4) Wat verstaan zorgorganisaties in de VVT-sector en woningcorporaties die zichzelf beschouwen als een maatschappelijke onderneming, onder het begrip ‘maatschappelijke onderneming’? En wat betekent dit voor hun houding en gedrag, met inbegrip van marketing?

1.2 Opbouw van deze studie

Na de presentatie van de centrale vraagstelling en deelvragen in het voorliggende hoofdstuk, volgt in hoofdstuk 2 een uitgebreide verkenning van het concept van de maatschappelijke onderneming op basis van de literatuur. Om een goed beeld te geven van wat verstaan wordt onder het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ als een gemeenschappelijk concept of profiel voor organisaties in sectoren zoals wonen, zorg, onderwijs en welzijn, en daarbij tevens verschillen in interpretaties te laten zien, laten we een aantal omschrijvingen van het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ de revue passeren, met de daarbij behorende achtergrond. Dit hoofdstuk laat ook de ontwikkeling van het denken over de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming zien, die is uitgemond in het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming, dat in juli 2009 bij de Tweede Kamer is ingediend. Het hoofdstuk besluit met een reflectie op de bevindingen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag (1).

Hoofdstuk 3 beoogt de nieuwe kijk op organiseren uit het boek ‘Met gevoel voor realiteit’ van Wim van Dinten (2003) verkort weer te geven en wel zodanig dat er in hoofdstuk 5 gebruik van kan worden gemaakt om een nieuw licht te laten schijnen op maatschappelijk ondernemen. Vanuit deze intentie wordt in hoofdstuk 3 ook ingegaan op het onderscheid tussen contextgedreven en systeemgedreven organiseren uit het nieuwe boek van Van Dinten en Schouten (2008).

Hoofdstuk 4 beschrijft de specifieke context waarin maatschappelijke ondernemingen in de VVT-sector en in de sector woningcorporaties opereren. Tevens bevat het een schets van relevante ontwikkelingen in beide sectoren. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag (2).

In hoofdstuk 5 wordt een (aanzet voor een) andere benadering van maatschappelijk ondernemen gepresenteerd; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren. Dit hoofdstuk bevat een interpretatie van maatschappelijk ondernemen in termen van betekenisgeving en organiseren. Ook wordt de huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen van zorgorganisaties die actief zijn in de thuiszorg en van woningcorporaties, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren. Hiermee wordt tegelijk een antwoord gegeven op de vraag of deze andere benadering

van maatschappelijk ondernemen kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de bruikbaarheid van de zogenoemde organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming en op het bedrijven van marketing door maatschappelijke ondernemingen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag (3).

In hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van een kwalitatief onderzoek onder zorgorganisaties in de VVT-sector en woningcorporaties die zichzelf beschouwen als een maatschappelijke onderneming. Doel van het onderzoek was meer inzicht te krijgen in wat zulke organisaties verstaan onder ‘maatschappelijke onderneming’ en in wat dit betekent voor hun houding en gedrag, met inbegrip van marketing. Qua karakter had dit onderzoek trekken van zowel explorerend als toetsend onderzoek. Als onderzoeksvorm is gekozen voor een meervoudige casestudy. Hierbij zijn begin 2006 vier cases, ofwel vier voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen geselecteerd. Het betreft twee zorgorganisaties in de VVT-sector, te weten Meavita (Den Haag) en MeanderGroep Zuid-Limburg (Parkstad Limburg), en twee woningcorporaties, te weten Eigen Haard (Amsterdam) en Servatius (Maastricht). In de loop van 2006 is bij deze vier organisaties een diepte-interview afgenomen. Daarna zijn deze organisaties tot voorjaar 2010 gevolgd aan de hand van openbare informatiebronnen, hetgeen gestalte heeft gekregen in de vorm van een naschrift bij de caserapportages. De vier caserapportages inclusief naschrift in hoofdstuk 6, geven inzicht in het denken en doen van de vier geselecteerde maatschappelijke ondernemingen in 2006 en in de ontwikkelingen die zich in de daaropvolgende jaren bij deze organisaties hebben voltrokken. Het hoofdstuk besluit met een uitgebreide reflectie op de vier cases. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag (4).

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies uit deze studie.

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie

Deze studie is van betekenis voor maatschappelijke ondernemingen in de Nederlandse praktijk, die zoeken naar een eigentijdse en effectieve invulling van het maatschappelijk ondernemen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan zorgorganisaties in de VVT-sector en woningcorporaties. De andere benadering van maatschappelijke ondernemen die in deze studie wordt gepresenteerd, kan onder meer strijdigheid voorkomen tussen wat maatschappelijke ondernemingen *zeggen te willen bereiken* en *de wijze waarop* ze dat willen bereiken. Verder kunnen de resultaten van de meervoudige casestudy in hoofdstuk 6 leerzaam zijn voor maatschappelijke ondernemingen. De schets van de VVT-sector en de sector woningcorporaties in hoofdstuk 4 is interessant voor eenieder die zich een beeld van deze sectoren wil vormen.

Deze studie rond de vraag hoe de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen kan worden vergroot, beoogt ook een bijdrage te leveren aan het publieke debat rond de maatschappelijke onderneming. Dit debat is zich de laatste jaren, gestimuleerd vanuit de politiek, vrij eenzijdig gaan richten op de maatschappelijke onderneming als structuur. Het maatschappelijk ondernemen als mentaliteit en activiteit verdient in het debat meer aandacht.

Wetenschappelijke relevantie

Deze studie is relevant in de Nederlandse context, waaruit ook de keuze voortvloeide in het Nederlands te schrijven. Het vertrekpunt van deze studie is een verkenning van het concept van de maatschappelijke onderneming in de Nederlandse context, op basis van Nederlandse literatuur. Het maatschappelijk ondernemen verschijnt hierin als een bijzondere vorm van ondernemen.

In 2003 stelde het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO, 2003, p.11) terecht, dat de hernieuwde opkomst van maatschappelijk ondernemerschap nog niet wil zeggen dat het concept van de maatschappelijke onderneming daarmee ook volledig is erkend en ontwikkeld. Deze sector heeft volgens het Netwerk niet de aandacht van de wetenschap gehad die nodig was.

Inmiddels is in Nederland de (praktijkgerichte) wetenschappelijke aandacht voor deze bijzondere vorm van ondernemen sterk groeiende. Vanuit de wetenschap is onderkend dat maatschappelijke ondernemingen behoefte hebben aan bij zulke organisaties passende vormen van strategie-ontwikkeling, innovatie, governance, ondernemerschap en leiderschap. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de oprichting van het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO) aan de TiasNimbas Business School van de Universiteit van Tilburg in 2008.

Deze studie draagt bij aan de wetenschappelijke kennis over maatschappelijke ondernemingen in de Nederlandse context. Die bijdrage zit in het leggen van een verbinding tussen de nieuwe theorie op het gebied van organiseren van Wim van Dinten en de beschikbare wetenschappelijke kennis over maatschappelijke ondernemingen.

2 De maatschappelijke onderneming

2.1 De opkomst van de maatschappelijke onderneming

In de Nederlandse non-profitsector (zie Burger en Dekker, 2001) is rond de eeuwwisseling een nieuw type organisatie opgekomen, de zogenoemde maatschappelijke onderneming. In het bijzonder non-profitorganisaties in de maatschappelijke dienstverleningssectoren volkshuisvesting (woningcorporaties), gezondheidszorg (ziekenhuizen, zorgorganisaties), onderwijs (ROC's, hogescholen, universiteiten) en welzijn (welzijnsorganisaties), begonnen zichzelf in die tijd aan te duiden als maatschappelijke ondernemingen en zich als zodanig te gedragen. De oprichting van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO) in 2002 gaf hieraan een belangrijke impuls.² In dit netwerk gingen de brancheorganisaties uit de sectoren wonen, zorg en onderwijs samenwerken rond de thematiek van 'de maatschappelijke onderneming'.

De sectoren volkshuisvesting, zorg, onderwijs en welzijn worden gekenmerkt door organisaties die in meerderheid zijn voortgekomen uit eigen initiatief van burgers ofwel (verzuild) particulier initiatief (WRR, 2004; SER, 2005). Deze organisaties waren gericht op het dienen van een bepaald maatschappelijk doel en beschikten over een stevige maatschappelijke verankering in hun verzuilde achterban.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw verbrokkelden de zuilen en heeft zich een proces van 'verstatelijking' voltrokken (WRR, 2004; SER, 2005; RMO, 2009). Met de uitbouw van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande financiering door de overheid en regels van de overheid, werden de organisaties in de voornoemde sectoren naar het domein van de overheid getrokken. Hoewel ze vanwege hun oorsprong een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben - voornamelijk stichtingen en verenigingen - ging de overheid hun taken sterk als publieke taken beschouwen, waarbij financiering overwegend door de overheid of via door de overheid gedirigeerde geldstromen geschiedt en de activiteiten vaak strak door de overheid worden geregeld en gecontroleerd (Scheltema, 2007). Het private karakter van deze organisaties werd wat betreft zeggenschap en autonomie toenemend ondermijnd en ze werden feitelijk steeds meer uitvoeringsinstellingen van de overheid, oftewel 'taakorganisaties' in termen van Simon (1989). Daarbij gingen ze zich omwille van hun continuïteit richten op de overheidsregels en subsidiemogelijkheden in plaats van op de wensen en behoeften van burgers als gebruikers van de door hen aangeboden dienstverlening. Zo kregen deze non-profitorganisaties trekken van overheidsinstellingen (Dekker, 2001). In het bijzonder ging het hen evenals de

² Bij de oprichting van het NTMO in 2002 werd het netwerk gevormd door zes brancheorganisaties: Aedes (vereniging van woningcorporaties), Arcares (brancheorganisatie verpleging en verzorging), Landelijke Vereniging voor Thuiszorg, NVZ (vereniging van ziekenhuizen), Bve Raad (brancheorganisatie van onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie) en de HBO-raad (vereniging van hogescholen).

overheid ontbreken aan ondernemerschap, in de zin van: “oog hebben voor behoeften van afnemers, gevoel voor toekomstige ontwikkelingen, de moed opbrengen om te investeren, vertrouwen op gevoel voor de markt en op eigen benen willen staan” (De Waal, 2000, p.21).

In de laatste twee decennia van de vorige eeuw is vanuit zowel kosten-overwegingen als ideologische overwegingen de sturing en organisatie van de maatschappelijke dienstverlening ingrijpend veranderd. De verstatelijking is daarbij omgeslagen in een grotere aandacht voor decentrale besluitvorming, marktprikkels en een ondernemingsgerichte bedrijfsvoering (SER, 2005), ook wel kortweg aangeduid als ‘vermarkting’ (WRR, 2004; RMO, 2009). Onder invloed van het New Public Management denken omarmde de overheid een meer bedrijfsmatige aanpak, die in de uitvoering van publieke taken de efficiëntie en dynamiek terug zou moeten brengen. Dit op basis van principes als verzelfstandiging van uitvoerende overheidsorganisaties tot agentschappen en zelfstandige bestuursorganen, privatisering van (semi)overheidsorganisaties alsmede vergroting van de zelfstandigheid van de voorheen door de overheid gedomineerde private non-profitorganisaties (Hermans en Ulrich, 2007; RMO, 2009). Wat de laatstgenoemde organisaties betreft, ging het om meer zelfstandigheid voor de instellingen door middel van onder andere deregulering en de introductie van (overheidsgereguleerde) marktwerking.

In deze decennia van ‘vermarkting’ trok de overheid zich financieel terug, waarbij de drempels voor commerciële aanbieders om toe te treden tot traditionele domeinen van de non-profitsector werden verlaagd (De Waal, 2007). Daardoor kregen de non-profitorganisaties commerciële concurrenten en gingen ze ook onderling concurreren. Tegelijkertijd kregen de instellingen de vrijheid toe te treden tot traditionele terreinen van de commercie en de terugloop in inkomsten vanuit de overheid te compenseren met inkomsten uit marktactiviteiten. Zeker wat betreft strategische beslissingen, mogelijkheden tot reserveren en eigen investeringen versterkte dit hun zelfstandigheid, maar voor hun op het publieke domein gerichte activiteiten bleven zij in belangrijke mate publiek gereguleerd, hoewel vaak meer op output- en outcome-basis dan de klassieke inputsturing (De Waal, 2007). Door deze ontwikkelingen vervaagden de grenzen tussen non-profitsector en marktsector. Er ontstonden overgangsgebieden waar commerciële ondernemingen zich nestelden in traditionele non-profitdomeinen en non-profitorganisaties zich een plaats verschaffen in traditionele domeinen van de commercie. Daarbij kregen de non-profitorganisaties in de voornoemde sectoren trekken van het bedrijfsleven (Dekker, 2001). Werkwijzen, technieken en culturen van het bedrijfsleven, zoals klantgericht werken en strategische planning op basis van de SWOT-methode, werden gretig overgenomen, evenals de topsalarissen voor de topmanagers. Organisaties als bijvoorbeeld woningcorporaties en thuiszorginstellingen gingen niet alleen in hun manier van werken op gewone ondernemingen lijken, maar ontplooiden ook daadwerkelijk commerciële activiteiten naast het leveren van maatschappelijke diensten. Zo ontstonden zogenoemde ‘hybride organisaties’ (Mouwen, 2004; Brandsen, Van de Donk en Kenis, 2006).

Met de verstatelijking kwam vanaf de jaren zestig bij de organisaties in de voornoemde sectoren ook een proces van professionalisering op gang, dat in de jaren tachtig toen de overheid ging terugtreden in een stroomversnelling kwam (WI-CDA,

2005). Ontwikkelingen zoals een toename van de verplichtingen in de sfeer van de bedrijfsvoering en de controle op de kwaliteit van het werk, het stellen van hogere eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening, schaalvergroting en financiële groei, leidden tot professionalisering van management en bestuur. De veelal kleinschalige, door vrijwilligers bestuurde instellingen ontwikkelden zich tot grote, professioneel geleide organisaties (Projectgroep Wijffels, 2006). De wortels in het particuliere initiatief stierven soms goeddeels af doordat professionele bestuurders, die meer op hun professionele deskundigheid werden gekozen dan om hun verbondenheid met de oorspronkelijke sociale doelstellingen, de leiding overnamen (Scheltema, 2007).

Tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkeling van particulier initiatief naar verstatelijking en vervolgens naar vermarkting, zijn in de tweede helft van de jaren negentig veel organisaties in de sectoren volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en welzijn begonnen meer fundamenteel na te denken over de manier waarop zij zichzelf maatschappelijk zouden willen positioneren. Een belangrijk punt in hun overwegingen was de door hen zelf gevoelde groeiende behoefte om te kunnen ondernemen, los van de ideologie van ‘meer marktwerking’ aan de kant van overheden (Dekker, 2001; WI-CDA, 2005). Deze behoefte aan meer ondernemerschap en een daarbij passende ruimte hing samen met het gegeven dat in de moderne samenleving snellere aanpassingen gewenst zijn, dat traditionele overheidsmonopolies door externe ontwikkelingen onder druk kwamen te staan en dat in de maatschappelijke dienstverlening beter ingespeeld moest worden op de toenemende heterogeniteit van consumentenbehoeften (De Waal, 2000, p.23 e.v.). De conclusie van deze organisaties was dat zij zichzelf als zogenoemde ‘maatschappelijke ondernemingen’ zouden willen beschouwen, dat wil zeggen “organisaties die steeds meer opereren in een marktsituatie, maar die tegelijkertijd hun middelen aanwenden om de samenleving te dienen” (NTMO, 2003, p.8). Maatschappelijke ondernemingen zijn geen overheidsorganisaties en ook geen zuiver commerciële ondernemingen, maar hebben een eigen positie en identiteit in ons maatschappelijk bestel.

In de volgende paragraaf zullen we het concept van de maatschappelijke onderneming op basis van de literatuur nader verkennen.

2.2 Het concept van de maatschappelijke onderneming

Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw vindt in brede kring een gedachtewisseling plaats over de rol en positie van de maatschappelijke onderneming. Niet alleen vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf (Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming en afzonderlijke brancheorganisaties) zijn de laatste jaren bijdragen geleverd aan het debat over de maatschappelijke onderneming en daarmee verbonden thema's, maar ook vanuit adviesorganen zoals de WRR en de SER, vanuit de wetenschap en vanuit de politiek. Dit heeft geleid tot een veelheid aan omschrijvingen van het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ of het concept van de ‘maatschappelijke onderneming’.

Geconstateerd kan worden dat in publicaties over de gezondheidszorg - bijvoorbeeld De Boer, 1999; Van der Grinten, 2001; Putters, 2006a, 2006b - het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ veelal wordt omschreven in de trant van: “een private organisatie die gebruik maakt van principes uit het bedrijfsleven, zoals bedrijfsmatiger werken, creativiteit benutten, innovatie nastreven en klantgericht werken, en daarmee publieke doelen tracht te realiseren, zoals een toegankelijke, kwalitatief goede en doelmatige gezondheidszorg.” In deze omschrijving valt op, dat het ondernemerschap van de maatschappelijke onderneming wordt verbonden met *publieke* doelen. De genoemde publieke doelen, toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid, lopen parallel met de drie publieke belangen die het ministerie van VWS in de zorg onderscheidt. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen op grond van de overtuiging dat deze belangen anders niet goed tot hun recht komen (WRR, 2000). In afwijking van deze omschrijving koppelen auteurs uit CDA-kring het ondernemerschap van de maatschappelijke onderneming expliciet aan een *maatschappelijke* doelstelling of missie, die vervlochten is met het algemeen belang (zie hierna). Ook in de kring van woningcorporaties ziet men maatschappelijke ondernemingen als organisaties met een *maatschappelijke* doelstelling en spreekt men graag over “ondernemers die een maatschappelijke functie op het terrein van wonen vervullen” (De Kam, 2003; Aedes, 2007a).

Om een goed beeld te geven van wat verstaan wordt onder het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ als een gemeenschappelijk concept of profiel voor organisaties in sectoren zoals wonen, zorg, onderwijs en welzijn, en daarbij tevens verschillen in interpretaties te laten zien, laten we onderstaand een aantal algemene omschrijvingen van het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ de revue passeren, met de daarbij behorende achtergrond. Allereerst wordt nader ingegaan op het concept van de maatschappelijke onderneming volgens het NTMO.

2.2.1 Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming

Het Netwerk Toekomst Maatschappelijke onderneming (NTMO) presenteerde in 2003 het rapport ‘De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd’ (NTMO, 2003). Dit rapport was erop gericht om voor de organisaties in de in het netwerk vertegenwoordigde sectoren wonen, zorg en onderwijs een helder gemeenschappelijk concept of profiel van de ‘maatschappelijke onderneming’³ te formuleren, met daarbij passende werkcondities, waarvoor zowel maatschappelijke ondernemingen als overheid zouden moeten zorgen. Het NTMO achtte dit van groot belang omdat als gevolg van het ontbreken van een helder beeld over de positie en rol van de maatschappelijke onderneming, een eenduidig en werkzaam kader voor maatschappelijke ondernemingen niet beschikbaar was, hetgeen zich in praktisch opzicht

³ Het NTMO (2003) gebruikt de termen ‘concept van de maatschappelijke onderneming’ en ‘profiel van de maatschappelijke onderneming’ door elkaar.

begon te wreken. Zo constateerde het NTMO in dit rapport dat elke branche in de sectoren zorg, onderwijs en wonen binnen een eigen verkokerd regime werkte, waardoor noodzakelijke samenwerking moeilijk van de grond kwam. Daarnaast was er sprake van te hoge bestuurskosten en administratieve lasten door een opeenstapeling van regels. Wet- en regelgeving sloten ook niet meer aan bij de dynamiek van de samenleving waarin burgers zelf de gewenste kwaliteit van de dienst aangeven.

Tegen deze achtergrond wilde het NTMO het concept van de maatschappelijke onderneming niet alleen bedrijfsmatig verhelderen, maar ook in termen van bestuur (“governance”) en meervoudige verantwoording. Wat dit laatste betreft werd in het rapport een voorstel voor een gemeenschappelijke BrancheCode Maatschappelijke Onderneming gepresenteerd, die de kaders geeft voor de specifieke codes die destijds nog in de verschillende branches in ontwikkeling waren.⁴ Met het opstellen en door de maatschappelijke ondernemingen aanvaarden van deze branchecode beoogde het NTMO invulling te geven aan borging van de maatschappelijke doelstellingen en transparante verantwoording. Dit maakte blijkens het rapport deel uit van een strategie om te komen tot een zodanige herinrichting van de bestaande regelgeving, bestuurlijke verhoudingen en toezichtkaders, dat maatschappelijke ondernemingen in staat zouden zijn hun rol te vervullen.

Het rapport van het NTMO (2003, p.47) gaat in op de institutionele visie die men heeft op maatschappelijke ondernemingen, en maakt daarbij een onderscheid tussen de visie vanuit het openbaar bestuur en de visie vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf. Vanuit het openbaar bestuur gezien “zijn maatschappelijke ondernemingen primair een vorm van functioneel (collectief) bestuur op privaatrechtelijke grondslag. De maatschappelijke onderneming verricht taken die liggen op het terrein van de publieke zorg, waar de overheid ook grondwettelijk op aangesproken kan worden en die zij in beginsel ook zelf uit zou kunnen voeren. Om redenen van doelmatigheid, legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn deze zaken evenwel ondergebracht in een vorm van ‘functionele decentralisatie’. Essentiële waarden zijn publiek vertrouwen, politieke legitimiteit en institutionele draagkracht en betrouwbaarheid.”

Vanuit de maatschappelijke onderneming zelf gezien is er sprake van “een privaatrechtelijke onderneming die weliswaar bedrijfsmatig werkzaam is in het publieke domein maar die zijn wortels heeft in het particulier initiatief en ook naar de toekomst toe als zelfstandige organisatie activiteiten wil kunnen ondernemen in het belang van goede maatschappelijke voorzieningen in de samenleving, die ook uitgaan boven de realisering van sociale grondrechten als basisvoorziening. Essentiële waarden zijn: doelgerichtheid, doelmatigheid, responsiviteit en maatschappelijke acceptatie en vertrouwen.”

Het concept van de maatschappelijke onderneming zoals dat uit het NTMO-rapport naar voren komt, is in lijn met de institutionele visie vanuit de maatschappelijke

⁴ Inmiddels hebben de meeste branches een eigen governancecode ontwikkeld, mede op basis van de NTMO-branchecode.

ondernemingen zelf. Het richt de aandacht op de eigen kracht van de instellingen alsmede op een professionele en moderne bedrijfsvoering, in het realiseren van centrale maatschappelijke voorzieningen in de moderne samenleving. Maatschappelijke ondernemingen worden in het rapport omschreven als “organisaties die steeds meer opereren in een marktsituatie, maar die tegelijkertijd hun middelen aanwenden om de samenleving te dienen” (NTMO, 2003, p.6). Kenmerkend voor de inhoud en output van de maatschappelijke ondernemingen is dat hun kerntaken bestaan uit “het vanuit *een eigen verantwoordelijkheid* daadwerkelijk inhoud geven aan de sociale grondrechten zoals neergelegd in artikelen 22 en 23 van onze Grondwet en in een aantal internationale verdragen” (NTMO, 2003, p.36). Deze grondrechten verplichten de overheid een bepaald basisniveau te garanderen op gebieden zoals onderwijs, zorg en wonen, maar zij hoeft niet per se zelf in het aanbod te voorzien. De overheid heeft een waarborgfunctie.

De eigen kracht van de maatschappelijke onderneming komt tot uiting in het zelf nemen van maatschappelijke initiatieven en ontplooiën van activiteiten. De mogelijkheden van een professionele en moderne bedrijfsvoering voor het verlenen van maatschappelijke diensten zijn voor de maatschappelijke onderneming van cruciaal belang. Maatschappelijke ondernemingen willen ondernemend zijn, maar zien zichzelf nadrukkelijk niet als zuiver commerciële ondernemingen; ze zijn niet gericht op winst maar op ‘maatschappelijk rendement’. Dat neemt niet weg dat er wel overschotten (“winst”) kunnen zijn; het kan zelfs wenselijk zijn hiernaar te streven. Eventuele overschotten worden echter niet als dividend of anderszins uitgekeerd. Ze worden ingezet ten behoeve van het maatschappelijke doel waarvoor de maatschappelijke onderneming is opgericht.

Maatschappelijke ondernemingen betrekken relevante stakeholders bij hun beleidsvorming en beleidsverantwoording. Naast de bekende verticale verantwoording richting overheid wensen zij zich ook in horizontale zin te verantwoorden ten opzichte van hun stakeholders.

Volgens het NTMO-rapport is het concept van de maatschappelijke onderneming voor velen in het veld aantrekkelijk, omdat zij ‘ondernemerschap’ associëren met vrijheid en met het recht op initiatief tot innovatie en product vernieuwing. En, net zoals de klant het belangrijkste oriëntatiepunt voor een ‘gewone’ onderneming is, is bijvoorbeeld de cliënt, leerling of patiënt dit voor de maatschappelijke onderneming (NTMO, 2003, p.11).

In een latere publicatie van het NTMO (2008) wordt de maatschappelijke onderneming benaderd vanuit het perspectief van de burger. Onder de noemer “De burger centraal” wordt in deze publicatie gesteld dat de burgers in ons land kwalitatief goede en bereikbare maatschappelijke dienstverlening in hun buurt, wijk of regio verdienen. Of het nu gaat om wonen, zorg, welzijn of onderwijs, “de samenleving is gebaat bij bevoegen, goed functionerende en ondernemende organisaties, ingebed in de lokale samenleving, die dagelijks werken aan maatschappelijke uitdagingen in ons land. De burgers in dit land mogen er aanspraak op maken dat deze organisaties in een

volwassen samenspel met de overheid optimaal kunnen functioneren, waarbij de ‘menselijke maat’ het uitgangspunt is”.

2.2.2 Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens De Waal en volgens het CDA

Steven de Waal⁵ (2000) heeft in zijn boek ‘Nieuwe strategieën voor het publieke domein’ het concept van de maatschappelijke onderneming in Nederland geïntroduceerd. In dit boek benadert hij de maatschappelijke onderneming vanuit de noodzaak tot ondernemerschap in de productie van publieke diensten. De publieke sector loopt volgens hem vast als het gaat om vernieuwing, modernisering en ondernemerschap, waartoe externe ontwikkelingen oproepen. Hij betoogt dat dit ondernemerschap niet kan worden bereikt binnen en door de overheidsbureaucratie zelf, maar ook niet door volledige overheveling van voorzieningen naar marktmechanisme en bedrijfsleven. Er is eigenlijk maar één andere partij die dit ondernemerschap wel kan oppakken, namelijk de maatschappelijke onderneming. Deze opereert in het publieke domein in samenwerking met overheid en marktpartijen, ten behoeve van het algemeen belang.

In het genoemde boek geeft De Waal (2000) een zeer uitgebreide omschrijving van het begrip maatschappelijke onderneming. Een latere, verkorte omschrijving van De Waal (2005) luidt: “

- private non-profitorganisaties;
- met een eigen strategie, autonomie en governancestructuur;
- met een maatschappelijke missie;
- in hoge mate publiek gefinancierd;
- en opererend met de opdracht publieke belangen te behartigen en algemeen geldende diensten te leveren, vaak ook volgens overheidsnormen en -procedures;
- en ondernemend in de zin van:
 - concurrerend met anderen, binnen en buiten het publiek gefinancierde en gereguleerde bestel;
 - eigen inkomsten genererend los van de overheid, zoals via legaten, sponsoring, marktactiviteiten;
 - meer maatschappelijke vraagstukken oppakken dan strikt formeel in overheidsvoorschriften en -financiering is opgenomen (niet alleen taakorganisatie, eigen missie).”

In deze omschrijving van de Waal valt wat betreft de positie van de maatschappelijke onderneming op, dat de maatschappelijke onderneming wordt gezien als een organisatie die “niet alleen taakorganisatie” is. Hoewel de maatschappelijke onder-

⁵ Het is van belang hier te vermelden dat de omschrijving van de maatschappelijke onderneming van De Waal invloedrijk is in PvdA-kring.

neming zelfstandig is, een eigen missie heeft en commerciële activiteiten kan ontplooiën, lijkt zij in termen van Simon (1989) in ieder geval ten dele te worden beschouwd als taakorganisatie, die uitvoert wat de overheid bedenkt en opdraagt.

Het concept van de maatschappelijke onderneming staat ook al jaren op de agenda van het CDA. Net als De Waal brengen auteurs uit CDA-kring, zoals Klink (2002) en Balkenende (2003), de noodzakelijke vernieuwing en ontbureaucratisering van belangrijke sectoren van maatschappelijke dienstverlening in verband met de maatschappelijke onderneming. Over de positie van de maatschappelijke onderneming denken zij echter anders. Het verschil betreft de discussie om de vraag (Balkenende, 2003): is de maatschappelijke onderneming uitvoerder van overheidsbeleid of een gewone onderneming, maar zonder winstuitdeling, die goederen en diensten afzet op de markt?⁶ Een citaat van Klink (2002, p.151):

“Deze maatschappelijke onderneming is geen hybride organisatie tussen de domeinen van de markt en de staat. Zij opereert op de markt. Het is ook geen vrijwilligersorganisatie, maar een professionele instelling met eigen beroepscode en een eigen beroepstrots. Zij biedt willens en wetens geen alternatief voor marktwerking en privatisering, maar wel voor commercialisering. Geen romantiek, maar wel een sociale missie die al ondernemend handen en voeten krijgt. Een sociale missie die ook betekent dat non-profits niet gezien, opgevat en nog minder behandeld moeten worden als aan overheidsconcessies gebonden instellingen: zij zijn geen uitvoerders van overheidsbeleid, ook al bewegen zij zich op sociaal grondrechtelijk gebied (...). Dat geldt onafhankelijk van de vraag of zij door de overheid worden bekostigd of niet.”

In aansluiting op de bovenstaande omschrijving van Klink en die van andere auteurs uit CDA-kring, geeft het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI-CDA, 2005) in het rapport ‘Investeren in de samenleving’ (hierna: het CDA-rapport) de volgende definitie van de maatschappelijke onderneming:

“Wij vatten de maatschappelijke onderneming op als:

- a) een onderneming;
- b) die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon;

⁶ Volgens Balkenende (2003) zijn de goederen en diensten die de maatschappelijke onderneming voortbrengt geen publieke taken die het exclusieve domein van de staat zijn. Zolang de staat niet bij wet een bepaalde taak als een exclusieve publieke taak opeist, valt het voortbrengen van goederen en diensten door private rechtspersonen onder het regime van de markt. Maatschappelijke ondernemingen vallen dan ook onder de werkingssfeer van de Wet Economische Mededinging. Zo gezien opereert de maatschappelijke onderneming op de markt. Daarbij zouden aanbieders reële prijzen in rekening moeten brengen en zou de overheid zich tot haar kernverantwoordelijkheden moeten beperken: toezicht op kwaliteit en sturing via de vraag, waarbij de overheid niet langer de instelling rechtstreeks subsidieert maar de financiële toegankelijkheid waarborgt door mensen zelf naar draagkracht financieel te ondersteunen.

- c) die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemeen belang;
- d) die goederen en diensten voortbrengt en;
- e) waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.”

Volgens de opstellers van het CDA-rapport verenigt deze definitie verschillende elementen die in de meeste definities van de maatschappelijke onderneming - aan te treffen in een groot aantal, overwegend sociaal-wetenschappelijke studies - terugkeren. Hierbij verwijzen de opstellers onder meer naar het hierboven besproken rapport van het NTMO (2003) en naar Mouwen (2004). Als zodanig doet deze definitie naar de mening van de opstellers “recht aan de ‘common ground’ van de maatschappelijke onderneming” (WI-CDA, 2005, p.40).

Mijn kanttekening hierbij is, dat *in de praktijk* niet alleen duidelijk onder deze definitie vallende organisaties in sectoren als bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en wonen, met de vereniging of stichting als rechtsvorm, als maatschappelijke ondernemingen worden aangemerkt. Ook ondernemingen in historisch nauw met de overheid verbonden sectoren als bijvoorbeeld het openbaar vervoer, energiebedrijven en waterleidingbedrijven, die verzelfstandigd zijn in de vorm van een nv met de overheid als aandeelhouder, worden beschouwd als maatschappelijke onderneming. Zoals ook opgemerkt door de Projectgroep Wijffels (2006), zien we dat vooral bij beleidsmakers. Zo ziet het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet Balkenende-IV, de NS als “een maatschappelijke onderneming die als opdracht heeft een zo groot mogelijk deel van de mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren.” Dit is discutabel aangezien de NS monopolist is op het hoofd railnet. Een ander voorbeeld biedt een passage uit een bijdrage van minister van Justitie Hirsch Ballin (2007) aan het Tijdschrift Ondernemingsrecht:

“De maatschappelijke onderneming moet worden beschouwd als een pijler, of als een constituerend deel van een verzameling pijlers, van onze samenleving. De zorg voor voorzieningen die ons allemaal rechtstreeks aangaan wordt door deze organisaties geleverd. Stichtingen en verenigingen verzorgen ons onderwijs, zorg, welzijn en volkshuisvesting en vennootschappen waarvan de aandelen in overheidshanden zijn zorgen voor ons drinkwater, openbaar vervoer en energie. Daarbij wordt de maatschappelijke onderneming gekenmerkt door een grote variëteit aan verhoudingen tussen overheid en burgers.”

De door Hirsch Ballin onder de noemer van de maatschappelijke onderneming geplaatste organisaties hebben met elkaar gemeen dat ze belangrijke maatschappelijke voorzieningen realiseren en zich daarbij niet (meer) laten omschrijven als óf publiek óf privaat, maar elementen van zowel publiek als privaat in zich hebben. Het zijn zogenoemde hybride organisaties (Brandsen, Van de Donk en Kenis, 2006). Tussen

de door Hirsch Ballin genoemde sectoren bestaan echter dusdanig grote verschillen, dat er mijns inziens gemakkelijk verwarring kan ontstaan als organisaties in al deze sectoren als maatschappelijke ondernemingen worden aangemerkt. Het begrip maatschappelijke onderneming wordt dan wel erg onbepaald.

De in het CDA-rapport gehanteerde definitie van de maatschappelijke onderneming bakent het begrip maatschappelijke onderneming beter af, vooral door het criterium ‘geen winstuitkering’. De NS, een zelfstandige nv met als enige aandeelhouder de Nederlandse staat, keert dividend uit aan de staat.⁷ Evenzo keren energie-, water-, afval- en havenbedrijven dividend uit aan hun aandeelhouders, de gemeenten en provincies. Zij vallen derhalve niet onder de in het CDA-rapport gehanteerde definitie van de maatschappelijke onderneming.

2.2.3 Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens Mouwen / het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming

Het in 2008 door Kees Mouwen opgerichte Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO) aan de TiasNimbas Business School van de Universiteit van Tilburg, ziet blijkens haar website (CBMO, 2008) de maatschappelijke onderneming als een bijzondere categorie organisaties, die zich binnen de non-profitsector manifesteert. Kenmerkend voor de maatschappelijke ondernemingen is dat zulke organisaties functioneren in het spanningsveld tussen de overheid, de markt en de burger. Daarbij valt volgens het CBMO concreet te denken aan organisaties als bijvoorbeeld ziekenhuizen, zorginstellingen, universiteiten, hogescholen, ROC's, woningcorporaties, musea, kunstinstellingen, waterbedrijven en vormen van openbaar vervoer.⁸

Het CBMO wijst erop, dat de maatschappelijke ondernemingen tot voor kort bijna allemaal overheidsgereguleerde of -gedomineerde organisaties waren, die echter “inmiddels met een grote mate van autonomie hun publieke dienstverlening moeten vormgeven.”⁹ Dit is niet eenvoudig, omdat deze organisaties dikwijls een hybride structuur hebben en moeten functioneren in een complexe omgeving. Er is sprake van “veel verschillende belangen, stakeholders en deskundigen, maar ook van verschillende geldstromen, sturingsmechanismen en organisatieculturen”.

⁷ In november 2009 werd bekend dat de NS 1,4 miljard euro aan extra dividend uitkeert aan de Nederlandse staat. Het geld wordt gestoken in het spoor, onder meer om reizigers op de drukste trajecten in de Randstad ‘spoorboekloos’ te laten reizen (Bron: Financiële Dagblad, 25 november 2009).

⁸ Waterbedrijven en vormen van openbaar vervoer lijken discutabele voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen, aangezien het CBMO zelf als kenmerk van maatschappelijke ondernemingen noemt dat er geen winst mag worden uitgekeerd. Zo kunnen drinkwaterbedrijven ook onder de nieuwe Drinkwaterwet winst aan hun publieke aandeelhouders (provincies en gemeenten) uitkeren, hoewel de ruimte voor winstuitkeringen is beperkt door een grens te stellen aan de kosten voor het vermogen die de drinkwaterbedrijven mogen doorberekenen in de tarieven (Bron: dossier Drinkwater, ministerie van VROM).

⁹ In plaats van “met een grote mate van autonomie hun dienstverlening **moeten** vormgeven” had er beter kunnen staan “...hun dienstverlening **kunnen** vormgeven”. Immers, die autonomie is door de maatschappelijke ondernemingen zelf zeer gewenst!

In eerdere publicaties omschreef Mouwen (2004, 2006a) maatschappelijke ondernemingen als “private organisaties die opereren in het publieke domein, maar die in organisatiekundige termen nagenoeg functioneren als een ‘echte’ onderneming. Zij bieden producten of diensten aan waarvoor de overheid zich ten minste op stelselniveau verantwoordelijk voelt, dan wel waarvoor de overheid door de burgers verantwoordelijk wordt gehouden. De overheid treedt daarbij veelal op als (mede)financier, toezichthouder en/of wet- en regelgever. De uitvoering van de taken van de maatschappelijke onderneming gebeurt op enige afstand van de overheid. Marktwerking wordt voor delen van het activiteitenportfolio toegelaten en er wordt in toenemende mate geluisterd naar de burger in zijn rol als afnemer, patiënt, student en klant.”

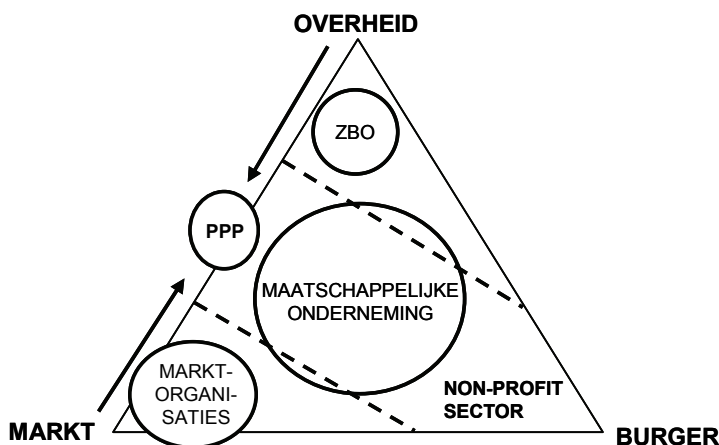
Kenmerken van de maatschappelijke onderneming

Kenmerken van de maatschappelijke onderneming zijn volgens het CBMO (2008):

- Privaatrechtelijke rechtspersoon
- Wil functioneren als een ‘echte’ onderneming
- Producten/diensten-portfolio gericht op het publieke domein + gerelateerde markten
- Inkomsten vanuit de overheid, de markt en de burger
- Niet gericht op winst, maar op ‘maatschappelijk rendement’
- Winst mag tot op zekere hoogte worden gemaakt, maar niet worden uitgekeerd
- Zowel verticale als horizontale verantwoording

Positionering van de maatschappelijke onderneming

Het CBMO geeft op haar website een schematische voorstelling van de positionering van de maatschappelijke onderneming. Hiervoor is gebruik gemaakt van de ‘Positioneringsdriehoek’ van Mouwen (2004, 2006a, 2006b). In deze driehoek wordt de (strategische) positie van een organisatie eenduidig bepaald door de relatie die zij onderhoudt met elk van die actoren waarmee zij in haar dagelijks bestaan te maken heeft. In de maatschappelijke ondernemingen zijn dat respectievelijk de overheid, de markt en de burger. Elk van deze actoren bevindt zich in een hoekpunt van de positioneringsdriehoek. Een organisatie wordt in deze driehoek nu zodanig weergegeven dat naarmate de organisatie meer door een van de actoren wordt beïnvloed, zij daar ook dichterbij geplaatst wordt. Op deze wijze heeft het CBMO de maatschappelijke onderneming als volgt schematisch weergegeven:



Figuur 2.1 Schematische voorstelling positionering maatschappelijke onderneming
Bron: CBMO (2008)

In de figuur is duidelijk te zien dat de maatschappelijke onderneming als bijzondere categorie organisaties binnen de non-profitsector, zich midden in het spanningsveld van de overheid, de markt en de burger bevindt. De maatschappelijke ondernemingen moeten derhalve hun (strategische) weg zoeken tussen de tegelijkertijd werkende krachten van de overheid, de markt en de burger (Mouwen, 2006b).

Andere organisaties die in de positioneringsdriehoek zijn opgenomen zijn markt-organisaties en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), waarbij het gaat om op afstand geplaatste overheidsorganen. Verder is in de figuur Publiek-Private Samenwerking (PPS) ofwel Public-Private Partnership (PPP) weergegeven. PPP is een samenwerkingsvorm tussen een overheid en een of meer private ondernemingen.

2.2.4 Het concept van de maatschappelijke onderneming volgens Minderman

Minderman (2008) omschrijft de maatschappelijke onderneming tegen de achtergrond van de ontwikkeling die 'governance' wordt genoemd: de overdracht van bevoegdheden van de centrale overheid naar allerlei decentrale organen en organisaties. Hij schetst die governanceontwikkeling op vier niveaus:

1. De terugtrekkende overheid die bevoegdheden overdraagt aan decentrale organisaties: *governance* als een alternatief voor *government*. In de Nederlandse context is deze bevoegdheidsoverdracht al sinds het regeerakkoord van 1982 vaststaand beleid: decentralisatie, deregulering, verzelfstandiging, privatisering en een verkleining van de rijksdienst zijn voortdurend terugkerende thema's.
2. De versterking van het bestuur en interne toezicht van non-profitorganisaties. Het optreden daarvan blijkt uit de opgetreden schaalvergroting in vrijwel ieder segment van de non-profitsector, uit de invoering van two-tier-systemen in de non-profitorganisaties en uit de invoering van governancecodes in diverse sectoren.

3. De nieuwe vormen van maatschappelijke verankering en legitimatie in de samenleving.
4. De rol van de professional.

Maatschappelijke verankering, het derde niveau waarop de governanceontwikkeling zich voltrekt, is wellicht het meest complexe en meest cruciale in de hele verandering, aldus Minderman (2008). Het betreft de centrale rol van legitimatie van organisaties en hun beleid door een actieve op dialoog gerichte verantwoording.¹⁰ Volgens Minderman krijgen de organisaties in het middenveld steeds meer bevoegdheden omdat de centrale overheid terugtreedt. Non-profitorganisaties zijn steeds minder taakuitvoerder van overheidswege en worden steeds minder door wet en overheid gelegitimeerd. Ze zijn evenmin door de markt gelegitimeerd. Om zelfstandig te kunnen opereren in het veld van de maatschappelijke voorzieningen hebben zij wel draagvlak, legitimatie en verankering nodig. Dat roept de vraag op hoe die verankering geschiedt en waar die legitimatie vandaan komt. In de visie van Minderman zijn de (professionele) samenwerkingspartners voor die verankering en legitimatie essentieel. Daarbij valt niet alleen te denken aan samenwerking op terreinen die de kerntaak van de instelling betreffen, zoals de samenwerking van een instelling voor voortgezet onderwijs met het aanleverend en afnemend onderwijs, maar ook aan samenwerking op meer belendende maatschappelijke thema's, zoals de samenwerking van scholen met allerlei partners ter bestrijding van overgewicht onder jongeren. Onder verankering verstaat Minderman (2008) dan: "Verankering is het legitimatieproces van wederzijdse afhankelijke samenwerkingspartners in het middenveld, waarbij men soms over de grenzen van de eigen kerntaak heen samenwerkt aan de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen of thema's. De verantwoordingsdialogen zijn daarbij van groot belang. Met verankering verschuift de afhankelijkheid van de instelling van de overheid naar de samenwerkingspartners."¹¹

Wat betreft de rol van de professional stelt Minderman dat maatschappelijke legitimatie de kwaliteit van de dienstverlening betreft en dus het handelen van de professionals in de instelling. Van professionals mag worden verwacht dat men inhoudelijk bijdraagt aan de verankering van de professionele organisatie.

Tegen de achtergrond van deze governanceontwikkelingen omschrijft Minderman (2008) de maatschappelijke onderneming als volgt:

"De maatschappelijke onderneming *omschrijft* als een organisatie:

¹⁰ Minderman (2008) hanteert het begrip 'verantwoording' in de betekenis van verantwoording naar stakeholders gericht op de versterking van de legitimatie van de instelling. Met een goed verantwoordingsproces geeft een organisatie inzicht in het beleid, het bestuur en het beheer. De partij aan wie men verantwoording aflegt, geeft in reactie aan of de betreffende organisatie het al dan niet goed heeft gedaan. Aan de hand van de dialoog over vooral de outcomes ontstaat de bron van legitimatie en dus maatschappelijke verankering.

¹¹ Bij de verantwoordingsdialogen gaat het er volgens Minderman (2008) om, dat de samenwerkingspartners elkaar kritisch en inhoudelijk benaderen in de samenwerkingsrelaties die gericht zijn op het verlenen van maatschappelijke diensten of het oplossen van maatschappelijke problemen.

- die in staat is om in samenwerking met andere partners maatschappelijke taken en bevoegdheden uit te voeren, (ook al liggen die taken strikt genomen niet in de formele doelstelling van de instelling);
- die door een gescheiden bestuur en intern toezicht bestuurlijk sterk genoeg is om de maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen en zich laat leiden door de beginselen van transparantie, integriteit en professionalisering (gedragscodes);
- die zich niet (alleen) verticaal verantwoordt maar legitimatie ontleent aan maatschappelijke verankering met horizontale samenwerkingsverbanden en horizontale verantwoordingsrelaties;
- die de kwaliteit van de dienstverlening (professionaliteit) voorop stelt, omdat juist dáár de maatschappelijke meerwaarde uit moet voortvloeien.”

Het is in de benadering van Minderman vooral het aspect van de maatschappelijke verankering waarmee de maatschappelijke onderneming zich wezenlijk onderscheidt van de overheid en het bedrijfsleven. Waar de markt zich volgens Minderman legitimeert door commercieel succes en de overheid zich legitimeert op de democratische rechtsstaat, is de maatschappelijke onderneming “een private organisatie die voor haar (bijdrage aan de) maatschappelijke dienstverlening gelegitimeerd wordt door verankering met (externe) stakeholders.”

2.2.5 Ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap

Maatschappelijk ondernemerschap veronderstelt dat maatschappelijke ondernemingen voldoende ruimte hebben om te ondernemen. Dit raakt aan de verhouding tussen overheid en de professionele dienstverlenende ondernemingen in de verschillende sectoren van de maatschappelijke dienstverlening. Zowel de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Sociaal-Economische Raad (SER) alsook de maatschappelijke ondernemingen zelf, hebben deze verhouding in de afgelopen jaren ter discussie gesteld, met als gemeenschappelijke lijn dat de dienstverlenende organisaties en de daarin werkzame professionals meer ruimte zouden moeten krijgen, die recht doet aan hun professionaliteit.

De WRR heeft in het rapport ‘Bewijzen van goede dienstverlening’ (2004)¹² geconstateerd, dat de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening lijdt onder de controlezucht van de overheid. Volgens de WRR is de maatschappelijke dienstverlening gefixeerd geraakt op het managen en beheersen van risico’s, met eenzijdige nadruk op controle. De overheid heeft te lang vastgehouden aan een ineffectief sturingsmodel van ‘boedelscheiding’, dat uitgaat van een scheiding van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, en van kaderstelling en mandatering zonder deze waar nodig afdoende op elkaar te betrekken. De keuze voor dit sturingsmodel leidt tot

¹² Het WRR-rapport heeft betrekking op de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting, welzijn en arbeidsvoorziening.

kennisvernietiging, middelmatige prestaties van instellingen en een stapeling van toezicht en verantwoording. Controle is een doel op zich geworden en de kwaliteit van de dienstverlening is daarmee niet gediend. Het 'geïstitutionaliseerde wantrouwen' ontnemt het zicht op innovatieve praktijken en kwaliteitsverbeteringen. De WRR pleit voor een nieuw perspectief, een benadering waarin dienstverlenende organisaties meer ruimte hebben voor leren en innoveren, waarin goede prestaties van dienstverlenende organisaties worden beloond en ten voorbeeld worden gesteld, terwijl correctiemechanismen worden ingezet als kwaliteitsverbeteringen achterblijven.

De SER pleit in het rapport 'Ondernemerschap voor de publieke zaak' (2005)¹³ voor het verbeteren van de voorziening van diensten met een publiek belang door het stimuleren van 'ondernemerschap in publieke dienstverlening'.¹⁴ Een dergelijk ondernemerschap, door de SER ook wel 'ondernemerschap voor de publieke zaak' genoemd, opent volgens de SER nieuwe mogelijkheden voor een doelmatige levering van kwalitatief goede diensten, meer innovatie in dienstverlening en meer maatwerk. Ondernemerschap voor de publieke zaak heeft ruimte nodig, aldus de SER. Aan de dienstverlenende organisaties moet ruimte worden geboden om te luisteren en in te spelen op de uiteenlopende wensen van de afnemers van die diensten. Om echt effectief te kunnen functioneren, hebben de dienstverlenende organisaties volgens de SER een breed maatschappelijk draagvlak nodig. Het gaat steeds om een bij de gekozen rechtsvorm en bij de aard van het desbetreffende publieke belang passende vormgeving van meervoudige verantwoording, dat wil zeggen: een evenwichtige combinatie van intern toezicht, horizontale verantwoording aan belanghebbenden en verticaal toezicht van overheidswege. Naarmate de interne controle en de horizontale verantwoording effectiever functioneren, ontstaan volgens de Raad betere voorwaarden om meer ruimte te laten aan ondernemerschap en kan het verticale toezicht gericht en ook selectiever worden ingezet. De overheid doet er volgens de SER goed aan zich te richten op en daadwerkelijk invulling te geven aan haar systeemverantwoordelijkheid: een verantwoordelijkheid voor de goede werking van stelsels als geheel. Deze begint met een heldere omschrijving van de publieke belangen die relevant zijn voor de desbetreffende sector en betreft onder meer het vastleggen van toetredings- en gedragsregels, van het toezicht en van de wijze van financiering.

Het in februari 2010 gevallen kabinet Balkenende-IV streefde ernaar, mede naar aanleiding van de rapporten van de WRR en de SER, om meer ruimte aan de

¹³ Het SER-rapport heeft betrekking op de sectoren zorg, onderwijs en woningcorporaties.

¹⁴ Het SER-rapport spreekt van 'ondernemerschap in publieke dienstverlening', ook wel aangeduid als 'ondernemerschap voor de publieke zaak'. Daarbij staat 'publieke dienstverlening' voor het leveren van diensten met een bepaald publiek belang. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt. Ondernemerschap voor de publieke zaak, gekenmerkt door een gerichtheid op externe (maatschappelijke) doelstellingen, kan en moet volgens de SER worden ontplooid in verschillende soorten organisaties die diensten van publiek belang leveren, of het nu gaat om overheidsdiensten, zelfstandige bestuursorganen, stichtingen of private instellingen. Het begrip 'maatschappelijke onderneming' wordt in het SER-rapport niet gehanteerd, "teneinde de suggestie te vermijden dat sprake zou zijn van een bepaalde rechtsvorm die in het bijzonder geschikt zou zijn voor (ondernemende) aanbieders van diensten van publiek belang" (SER, 2005, p.156).

instellingen te laten. Minister van Justitie Hirsch Ballin (2007) zegt hierover in het tijdschrift *Ondernemingsrecht*: “Die ruimte moet ook op de overheid kunnen worden veroverd. Natuurlijk zal de overheid nooit zijn controle op de besteding van collectieve middelen kunnen opgeven. Maar waar het gaat om sturing van en controle op de gang van zaken in de onderneming en op de aard en kwaliteit van de diensten moet het mogelijk zijn om meer verantwoordelijkheid aan de instellingen te laten.”¹⁵

Hoewel het overheidsbeleid is gericht op meer vertrouwen, meer ruimte voor de instellingen en minder regels, blijft het handelen van maatschappelijke ondernemingen een onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie (RMO, 2009). Daardoor blijft in de praktijk de drang tot controle vaak groot: “De overheid probeert risico’s af te dekken en blijft tot in detail controleren of de taken naar behoren zijn uitgevoerd” (Werkgroep Publieke Verantwoording, 2008, p.22). Het NTMO constateerde in 2008 dat veel van de bij de oprichting van het netwerk in 2002 gesignaleerde knelpunten, zoals verkokering, nodeloos hoge administratieve lastendruk en stapeling van toezicht, onverminderd voortbestaan. De overheid heeft volgens het NTMO (2008) het maatschappelijk veld na een periode van verstatelijking weliswaar de nodige ruimte en verantwoordelijkheid teruggegeven, maar schiet aan de andere kant voortdurend in een “Haagse regelreflex”.¹⁶

2.3 De juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming

2.3.1 Inleiding

De laatste jaren lijkt het maatschappelijke debat rond de maatschappelijke onderneming zich primair te richten op de juridische vormgeving van de betreffende organisaties. In juli 2009 heeft de minister van Justitie een wetsvoorstel gericht op de privaatrechtelijke rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming naar de Tweede Kamer gestuurd. Hier is een lange periode van discussie en gedachtevorming aan vooraf gegaan. Om de ontwikkeling van het denken over de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming te laten zien, wordt in deze paragraaf eerst ingegaan op twee rapporten waarin voor het eerst werd gepleit voor een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht. Het betreft het

¹⁵ Hirsch Ballin (2007) vervolgt zijn betoog met: “Dat kan alleen als de maatschappelijke onderneming daarvoor voldoende garanties bevat.” Onder die garanties moet volgens hem worden begrepen “dat de behartiging van alle in het geding zijnde belangen moet zijn verzekerd en in evenwicht moet zijn, dat de activiteiten van de onderneming zowel inhoudelijk als financieel transparant zijn en dat daarover in het openbaar verantwoording wordt afgelegd.” Daarbij verwijst hij naar het voorontwerp voor het wetsvoorstel rechtsvorm maatschappelijke onderneming (zie paragraaf 2.3.3). Hieruit blijkt dat de overheid in haar besturingsparadigma de redenering hanteert dat maatschappelijke ondernemingen meer ruimte moeten ‘verdiene’.

¹⁶ Het NTMO is in oktober 2008 verder gegaan als Platform Maatschappelijke Ondernemingen (PMO) in Ondernemend Nederland, een samenwerkingsverband van VNO-NCW en MKB-Nederland. De leden van het PMO zijn directeuren of bestuurders van brancheorganisaties uit de sectoren onderwijs, zorg, welzijn en volkshuisvesting.

reeds aangehaalde rapport ‘Investeren in de samenleving’, dat in 2005 door Wetenschappelijk Instituut voor het CDA werd uitgebracht (hierna: het CDA-rapport) en het in 2006 verschenen ‘Rapport van de projectgroep rechtsvorm maatschappelijke onderneming’; het rapport van een in het kader van het programma ‘Bruikbare rechtsorde’ ingestelde projectgroep onder voorzitterschap van dr. Herman Wijffels (hierna: het rapport van de Projectgroep Wijffels). Daarna komen achtereenvolgens het in de zomer van 2007 verschenen voorontwerp voor een wetsvoorstel en het in juli 2009 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel aan de orde.

2.3.2 Het CDA-rapport en het rapport van de Projectgroep Wijffels

In 2005 agendeerde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling in het rechtspersonenrecht voor de maatschappelijke onderneming. Het in paragraaf 2.2.2 voor wat betreft de definitie van het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ reeds aangehaalde rapport ‘Investeren in de samenleving’ (WI-CDA, 2005), bevat een uitgebreid hoofdstuk over de maatschappelijke onderneming in rechtspersonenrechtelijk perspectief.¹⁷ In dit hoofdstuk wordt eerst geconcludeerd dat het naar huidig recht niet mogelijk is om de maatschappelijke onderneming, zoals in het CDA-rapport gedefinieerd (zie paragraaf 2.2.2), vorm te geven als vennootschap, doch slechts als vereniging of stichting. Vervolgens komen de auteurs tot het oordeel dat de wettelijke regeling voor verenigingen en stichtingen in boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) niet toereikend is voor de maatschappelijke onderneming om op goede wijze deel te nemen aan het rechtsverkeer. De juridische vormgeving van de vereniging en stichting kent volgens de auteurs voor een goed functionerende maatschappelijke onderneming ontoereikende regels voor wat betreft: de winstbestemming, de verankering van het maatschappelijke doel, de spelregels voor good governance, het functioneren van bestuur en toezicht, de betrokkenheid van belanghebbenden, de verslaglegging en aansprakelijkheid. Dit maakt een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming binnen het Nederlandse rechtspersonenrecht noodzakelijk. Wat betreft de vorm daarvan werd door de auteurs bepleit om de Maatschappelijke Onderneming (‘MO’) als een meer uitvoerig geregelde modaliteit van in elk geval de stichting en de vereniging in het BW op te nemen. De MO als beschermde naam zou dan garant staan voor een gedegen geregelde rechtspersoon.

Ook vanuit andere hoek werd gepleit voor een voorziening voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht. In 2006 verscheen het rapport van de Projectgroep Wijffels, dat in opdracht van het ministerie van Justitie was vervaardigd in het kader van het programma ‘Bruikbare rechtsorde’ (Projectgroep Wijffels, 2006). Doelstelling van het project was, de vraag te beantwoorden “of het nodig of wenselijk is een wettelijke regeling te ontwikkelen voor een rechtsvorm waarvan maatschap-

¹⁷ In het CDA-rapport staat vermeld dat de tekst van dit hoofdstuk (hoofdstuk 4) een op politieke vraagstukken toegesneden weergave is van het advies van De Ru, Burggraaf en Spaans, dat separaat is verschenen onder de titel *De maatschappelijke onderneming* in de serie Allen & Overly Special Editions (Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2005).

pelijke ondernemingen als scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties gebruik zouden kunnen maken, teneinde daarin zodanige checks en balances te realiseren, dat zij zoveel mogelijk op eigen benen kunnen staan, dat voorwaarden worden geschapen om zo goed mogelijk tegemoet te kunnen komen aan de behoeften van hun belangenhouders en een basis kan worden gelegd voor een vereenvoudiging van hun verhouding tot de overheid” (ibidem, p.32).

In het rapport wordt geconstateerd, dat het overgrote deel van de instellingen in de sectoren zorg, onderwijs en wonen, maar ook in andere semipublieke sectoren, thans in stand gehouden wordt door stichtingen en, in mindere mate, door verenigingen. Volgens de Projectgroep heeft het rechtspersonenrecht geen gelijke tred gehouden met de ontwikkelingen die de instellingen in de semipublieke sector hebben doorgemaakt, zoals schaalvergroting, financiële groei, het stellen van hogere eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening en professionalisering van management en bestuur. Deze ontwikkelingen maken voorzieningen in het rechtspersonenrecht noodzakelijk. In het rapport worden verschillende mogelijke beleidsvarianten besproken, waaronder certificering, een nieuwe rechtsvorm voor de zogenoemde maatschappelijke onderneming zonder winstoogmerk en een modaliteit van één of meer bestaande rechtsvormen. Het voorstel van de Projectgroep hield in om in het BW of een aparte wet een regeling op te nemen van de basiskenmerken van de “maatschappelijke onderneming zonder winstoogmerk”, met als organen een bestuur, een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging. Inhoudelijk ging het om een modaliteit van de stichting en de vereniging.

2.3.3 Het voorontwerp voor het wetsvoorstel rechtsvorm maatschappelijke onderneming

Het Coalitieakkoord van februari 2007, leidraad voor het beleid van het kabinet Balkenende-IV, stelt onder de pijler ‘Overheid en dienstbare publieke sector’: “Bij de invulling van overheidszorg en publieke voorzieningen wordt zoveel mogelijk ruimte gelaten voor maatschappelijke betrokkenheid en eigen initiatief. In dat kader wordt de rechtsvorm van een maatschappelijke onderneming ingevoerd.”¹⁸

In juli 2007 presenteerde de minister van Justitie een voorontwerp met bijbehorende toelichting voor het wetsvoorstel rechtsvorm maatschappelijke onderneming (Justitie, 2007a). Dit voorontwerp was een mogelijke, meer concrete uitwerking van de voorstellen van de Projectgroep Wijffels. In het voorontwerp werd “de maatschappelijke onderneming” in Boek 2 BW gepresenteerd als een geheel nieuwe privaat-

¹⁸ Doordat in het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet Balkenende-IV de NS als maatschappelijke onderneming werd aangemerkt en tevens werd aangekondigd dat de maatschappelijke onderneming als nieuwe rechtsvorm zal worden ingevoerd, ontstond verwarring rond de vraag voor welke ondernemingen de nieuwe rechtsvorm was bedoeld (zie Baarsma en Theeuwes, 2008). Voor de vele particuliere stichtingen in het onderwijs, de gezondheidszorg en de sociale woningbouw of (ook) voor grote vennootschappen als Schiphol, de vervoer- en energiebedrijven, waarbij het privatiseringsdenken van vorige kabinetten wordt losgelaten?

rechtelijke rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid. De voorgestelde rechtsvorm was volgens de toelichting “geschikt om vorm te geven aan het bestuur van scholen, zorginstellingen, woningcorporaties en andere instellingen in de semi-publieke sfeer, op een wijze die hen in staat stelt zich ondernemend op te stellen en tevens garanties bevat voor kwalitatief hoogwaardig bestuur en voor verantwoording aan belanghouders.”

De maatschappelijke onderneming zoals omschreven in het voorontwerp en de toelichting, is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, die een of meer ondernemingen of instellingen in stand moet houden en zich blijkens de statuten ten doel stelt diensten te leveren of werkzaamheden te verrichten die specifiek en uitsluitend gericht zijn op het daarmee gediende maatschappelijke belang. Het doel van de maatschappelijke onderneming mag niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters, bestuurders, kapitaalverschaffers of andere belanghebbenden. Eventueel rendement (“winst”) wordt niet aan de kapitaalverschaffers uitgekeerd, maar komt geheel ten goede aan het maatschappelijke belang dat volgens de statutaire doelstelling wordt gediend.

De maatschappelijke onderneming heeft in het voorontwerp drie organen: het bestuur, de raad van toezicht en de belanghebbendenvertegenwoordiging. Het bestuur vertegenwoordigt de onderneming en is belast met het besturen ervan. De raad van toezicht controleert en benoemt het bestuur en staat het bestuur met advies terzijde. Belangrijke besluiten zijn aan de goedkeuring van de raad van toezicht onderworpen. De belanghebbendenvertegenwoordiging (hierna: BHV), die representatief dient te zijn voor de in de statuten genoemde belanghebbenden, heeft in het voorontwerp het recht om advies te geven over besluiten die de goedkeuring van de raad van toezicht behoeven en voorts over alle besluiten die daartoe in de statuten zijn aangewezen. Ook kunnen de statuten onderwerpen aanwijzen die de instemming van de BHV behoeven. Het voorontwerp voorziet in een geschillenregeling, voor het geval een advies van de BHV niet wordt opgevolgd. Verder krijgt de BHV het recht om de ondernemingskamer van het Hof te Amsterdam te verzoeken een enquête in te stellen naar het beleid en de gang van zaken in de rechtspersoon.

Middels een consultatiebrief (Justitie, 2007b) heeft de minister van Justitie in de zomer van 2007 aan verschillende koepelorganisaties uit de betrokken sectoren en andere belanghebbenden in het veld gevraagd op het voorontwerp te reageren. Dit heeft een groot aantal reacties opgeleverd.¹⁹ Uit een bespreking van een aantal van deze reacties door Helder (2007), waarbij is gestreefd naar een dwarsdoorsnede qua sectoren (onderwijs, zorg, woningbouw) en qua doelgroep (instellingen, toezichthouders en cliënten), komt een duidelijk beeld naar voren: de grondtoon van de reacties varieerde van niet enthousiast tot afwijzend. De behoefte aan een nieuwe rechtsvorm wordt nauwelijks gevoeld, concludeerde Helder. De in het voorontwerp voorgestelde regeling van de belanghebbendenvertegenwoordiging kreeg volgens Helder brede

¹⁹ Aan het voorontwerp werd ook een themanummer van het tijdschrift Ondernemingsrecht gewijd, waaraan minister Hirsch Ballin van Justitie een bijdrage leverde (Ondernemingsrecht, Themanummer: ‘De maatschappelijke onderneming’, 2007-16).

afkeuring. De overheersende kwalificaties van deze regeling waren: te statisch, te onduidelijk (wie zijn de belanghebbenden en wie bepaalt dat?), te diffuus, geen meerwaarde.

In mei 2008 bood het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO) een eigen voorstel aan de minister van Justitie aan, waarin wordt voortgebouwd op het voorontwerp (NTMO, 2008). Het NTMO geeft in dit voorstel allereerst een eigen analyse van de huidige situatie. Het netwerk noemt, zoals samengevat door Helder (2009), de volgende drie knelpunten:

- Het functioneren van de maatschappelijke ondernemingen wordt belemmerd doordat in de relatie met de Staat veel onduidelijk is.
- Het doel en de inrichting van het toezicht op maatschappelijke ondernemingen is onduidelijk en ondoorzichtig.
- Het toezicht en de regelgeving zijn niet berekend op de sectoroverschrijdende samenwerking die steeds meer tussen maatschappelijke organisaties plaatsvindt.

Het NTMO constateert vervolgens dat het kabinet Balkenende-IV de intentie heeft deze problematiek op te lossen, maar dat het enkel creëren van een nieuwe, aparte rechtsvorm MO overeenkomstig het voorontwerp, daar onvoldoende op aansluit. Integendeel, het creëren van een geheel nieuwe rechtsvorm kost jaren, waardoor de onzekerheid voorlopig zal toenemen.

Het voorstel van het NTMO bestaat uit twee hoofdelementen, die aan elkaar gekoppeld zijn. Ten eerste wil het NTMO een convenant tussen overheid en maatschappelijke organisaties tot stand brengen, waarin de relatie tussen de Staat en de maatschappelijke ondernemingen op hoofdlijnen wordt geregeld. Dit zou vervolgens per sector moeten worden uitgewerkt. Een belangrijke doelstelling hiervan is het creëren van heldere (bestuurlijke) verhoudingen en het schrappen van overbodige sectorale regelgeving. Ten tweede pleit het NTMO ervoor om geen geheel nieuwe rechtsvorm te creëren, maar de maatschappelijke onderneming in het BW een plaats te geven als een eenvoudige modaliteit van bestaande privaatrechtelijke rechtsvormen met enkele systeemeisen. De modaliteit dient fiscale faciliteiten te krijgen en dient aantrekkelijk genoeg te zijn om door maatschappelijke ondernemingen vrijwillig te worden gekozen als rechtsvorm.

2.3.4 Het wetsvoorstel

Na het voorontwerp en de consultatieronde kwam de minister van Justitie in december 2008 met een (concept)wetsvoorstel gericht op de privaatrechtelijke rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming. Het kabinet Balkenende-IV stemde in met dit wetsvoorstel en de verzending ervan naar de Raad van State voor advies. De inhoud van het wetsvoorstel werd in dit stadium niet gepubliceerd.²⁰

In juli 2009 heeft de minister van Justitie naar de Tweede Kamer een wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting verzonden tot wijziging van Boek

²⁰ Persbericht Ministerie van Justitie, 5-12-2008.

2 van het BW ter invoering van de vereniging en stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming (Tweede Kamer, 2009a, 2009b). In dit stadium werden ook het Advies van de Raad van State d.d. 18 maart 2009 en het zogenoemde Nader rapport (reactie op het advies) van de minister van Justitie d.d. 29 juni 2009 openbaar gemaakt (Tweede Kamer, 2009c).

Korte inhoud van het wetsvoorstel

In afwijking van het voorontwerp introduceert het wetsvoorstel geen geheel nieuwe rechtsvorm, maar een geheel van bepalingen dat van toepassing is op verenigingen en stichtingen die een maatschappelijke onderneming in stand houden. De vereniging tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming (vereniging MO) is een modaliteit van de 'gewone' vereniging. De stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming (stichting MO) is een modaliteit van de 'gewone' stichting. Concreet betekent dit dat de bepalingen van Boek 2 van het BW inzake de vereniging, respectievelijk de stichting van toepassing zijn op de vereniging MO, respectievelijk de stichting MO, tenzij daarvan wordt afgeweken. Daarnaast geldt voor verenigingen en stichtingen die een maatschappelijke onderneming in stand houden een geheel van bijzondere bepalingen. Deze bepalingen regelen onder meer het intern toezicht en de betrokkenheid van belanghebbenden. Zo heeft de vereniging of stichting MO naast een bestuur verplicht een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging. Voorts kan de vereniging of stichting MO, indien dit niet in de van toepassing zijnde sectorwetgeving verboden is, privaat kapitaal aantrekken door winstbewijzen uit te geven, zonder dat de investeerders als aandeelhouders de koers van de onderneming beslissend kunnen beïnvloeden. In dat geval heeft de vereniging of stichting MO ook een algemene vergadering van winstbewijshouders. Ten slotte worden in het wetsvoorstel de reeds voor vele sectoren bestaande gedragscodes geïncorporeerd in de structuur van de verenigingen en stichtingen MO. Daartoe biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de desbetreffende minister een gedragscode (governance code) kan worden aangewezen, onder aanwijzing van de categorieën maatschappelijke ondernemingen, bijvoorbeeld de woningcorporaties of de zorginstellingen, waarop de gedragscode is gericht. Als een dergelijke gedragscode op een vereniging of stichting MO van toepassing is, is die vereniging of stichting verplicht de gedragscode na te leven en wel in het bijzonder de hierin opgenomen bepalingen met betrekking tot de belanghebbenden.

De vereniging of de stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming moet als zodanig bij notariële akte zijn opgericht. Zij houdt een of meer ondernemingen in stand en stelt zich blijkens de statuten ten doel goederen of diensten te leveren of werkzaamheden te verrichten die zijn gericht op het maatschappelijk belang. De statuten vermelden welke deze goederen, diensten of werkzaamheden zijn en welk maatschappelijk belang daarmee gediend wordt. Dit maatschappelijk belang bindt alle organen van, betrokkenen bij en activiteiten van de

rechtspersoon. Het is volgens de toelichting ook dé onderscheidende factor van de maatschappelijke onderneming.²¹

De vereniging en de stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming - niet de maatschappelijke onderneming zelf - zijn rechtspersonen die de rechtshandelingen verrichten. De term maatschappelijke onderneming heeft betrekking op de onderneming of instelling waarin de maatschappelijke en economische activiteiten worden ontplooid door de rechtspersoon. De naam van de rechtspersoon begint of eindigt met de woorden “maatschappelijke onderneming”, voluit of afgekort tot “M.O.”. Ondernemingen die gebruik maken van een andere rechtsvorm mogen zich op informele wijze afficheren als een maatschappelijke onderneming, zo lang zij deze aanduiding niet gebruiken als onderdeel van hun naam.

Het advies van de Raad van State en het Nader rapport

Uit vergelijking van de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zoals in december 2008 voorgelegd aan de Raad van State²² en de tekst zoals in juli 2009 ingediend bij de Tweede Kamer, blijkt dat de eerstgenoemde tekst, met name die van de toelichting, op diverse punten is herzien en aangevuld. Dit naar aanleiding van het advies van de Raad van State d.d. 18 maart 2009. De algemene tendens daarin is dat de Raad van State niet overtuigd is van de meerwaarde van de voorgestelde nieuwe modaliteit.

De Raad stelt allereerst vast dat het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ scherpte mist en onvoldoende is afgebakend. Als niet duidelijk is welke instellingen met welke specifieke kenmerken precies vallen onder het begrip maatschappelijke onderneming en het werkterrein van het maatschappelijk ondernemen derhalve niet is afgebakend, kan dit ook niet verbonden worden aan een bepaalde, daarvoor bij uitstek geschikte rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming, zo lijkt de redenering van de Raad. Voorts is het de Raad niet duidelijk waarom de toelichting bij het wetsvoorstel zich voornamelijk beperkt tot woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen.

Vervolgens hangt de Raad zijn advies op aan de drie doelstellingen van het wetsvoorstel die uit de memorie van toelichting kunnen worden gedestilleerd:

- Versterken van de herkenbaarheid van de maatschappelijke onderneming.
- Voorzien in een structuur waarin wettelijke waarborgen (voor intern toezicht, medezeggenschap, financiële verantwoording, geschilbeslechting, controle op de commissarissen) worden gegeven voor instellingen die met een maatschappelijk doel opereren.

²¹ Of iets “maatschappelijk” is, hangt af van de vraag of het algemeen belang in het geding is, zo stelt de toelichting. Zij vervolgt met de opmerking dat het algemeen belang naar tijd en plaats kan variëren. Tot het algemeen belang behoren in ieder geval de in de Grondwet verankerde sociale grondrechten, waaronder zorg voor bewoonbaarheid van het land, de bescherming en verbetering van het leefmilieu, de bevordering van de volksgezondheid en de zorg voor het onderwijs (Memorie van toelichting, paragraaf Artikelen, I, onderdelen D en G).

²² De tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State, is niet opgenomen in het Tweede Kamerstuk, dat het Advies van de Raad van State en het Nader Rapport bevat (zie Tweede Kamer, 2009c). Deze tekst is via de website van de Raad van State verkrijgbaar (Raad van State, 2009).

- Het scheppen van voorwaarden voor een terugtreden door de overheid.

De Raad concludeert dat niet blijkt dat de voorgestelde nieuwe modaliteit uit het oogpunt van herkenbaarheid en wettelijke waarborgen meerwaarde biedt. Met de bestaande rechtsvormen vereniging en stichting, aangevuld met publiekrechtelijke regelingen of zelfregulering, wordt hetzelfde bereikt als met de voorgestelde nieuwe modaliteit. Er zijn in de huidige situatie al waarborgen voor het interne toezicht en de betrokkenheid van belanghebbenden. En de introductie van de nieuwe modaliteit zal volgens de Raad niet leiden tot een vergroting van de herkenbaarheid van de maatschappelijke ondernemingen, ook niet als deze rechtsvorm in bepaalde sectoren verplicht zou worden gesteld. Daarnaast constateert de Raad dat er in het voorstel en de toelichting geen concreet zicht wordt geboden op meer ruimte voor de maatschappelijke onderneming door een terugtreden van de overheid. De Raad is dan ook van oordeel “dat ter verwezenlijking van de doelstellingen van het voorstel in deze vorm daarover niet positief kan worden geadviseerd.” Het dictum luidde: “De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.”

De minister legt in het Nader rapport d.d. 29 juni 2009 ten aanzien van het begrip maatschappelijk ondernemen/maatschappelijke onderneming uit, dat het niet de bedoeling is om het werkkterrein van de maatschappelijke onderneming af te bakenen of de toepassing van de rechtsvorm te beperken tot woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen. Elke organisatie die haar doel definieert in het leveren van goederen of diensten die voor de samenleving van maatschappelijke betekenis zijn, en die geen particuliere belangen nastreeft, kan van de rechtsvorm gebruik maken.

Wat betreft het versterken van de herkenbaarheid van de maatschappelijke onderneming is de minister van mening dat de kenmerken van de structuur van de rechtsvorm herkenbaarheid geven voor wat betreft de wijze waarop het nemen van ondernemingsbeslissingen is georganiseerd. Wie in de toekomst zaken doet met de vereniging of stichting MO, kan ervan uitgaan dat de ondernemingsbeslissingen aan bepaalde garanties zijn onderworpen, met name dat deze stoelen op een evenwichtige belangenafweging en op institutionele zekerheden; er zijn waarborgen voor inbreng van en verantwoording aan belanghebbenden en er is adequaat toezicht. De betekenis van de vereniging of stichting MO is dat zij een privaatrechtelijke rechtsvorm is die zich onderscheidt door haar organisatorische structuur waarin bestuur, toezicht en betrokkenheid van belanghebbenden met bepaalde waarborgen zijn omkleed en waarin het algemeen belang centraal staat, aldus de minister.

Ten aanzien van het doel om wettelijke waarborgen te geven stelt de minister dat met de door de Raad van State gesuggereerde harmonisatie en aanvulling van bestaande regels niet hetzelfde kan worden bereikt als met de vereniging of stichting MO. Weliswaar heeft het wetsvoorstel zijn inspiratie vooral ontleend aan zorg, onderwijs en volkshuisvesting, die door sectorwetgeving gereguleerd zijn, maar de vereniging of stichting MO is ook toepasbaar voor instellingen waarvoor niets of weinig publiekrechtelijk is geregeld.

Wat betreft het terugtreden door de overheid stelt de minister dat het wetsvoorstel slechts de basis legt voor beoogde veranderingen, maar deze niet zelf teweeg kan brengen. Afhankelijk van de belangstelling die er voor de nieuwe rechtsvorm zal bestaan en afhankelijk van het antwoord op de vraag of de vereniging of stichting MO verplicht of facultatief zal worden gesteld door de desbetreffende ministers van de verschillende sectoren, kan de desbetreffende sectorwetgeving aangepast worden door het schrappen van bepaalde governanceregels. De minister wijst er hierbij op dat de vereniging of de stichting MO niet bedoeld is om het kwaliteitstoezicht van overheidswege te vervangen. Overheidstoezicht op de kwaliteit van onderwijs, zorg en huisvesting, of het toezicht op de besteding van de publieke middelen zal niet door de nieuwe rechtsvorm geraakt worden.

In elk geval heeft de minister volgens het Nader rapport op advies van de Raad van State diverse punten van het voorstel meer gemotiveerd en onderdelen verduidelijkt. De memorie van toelichting is op diverse punten herzien en aangevuld. Voor het overige constateert de minister dat de Raad nergens in zijn advies stelt dat het wetsvoorstel of een onderdeel daarvan in strijd zou zijn met de wet of juridische problemen zou kunnen opwerpen. Op 6 juli 2009 heeft de minister van Justitie het verder aangepaste wetsvoorstel met memorie van toelichting naar de Tweede Kamer gestuurd.

Belangrijke aspecten en elementen van het wetsvoorstel

Onderstaand wordt nader ingegaan op een aantal belangrijke aspecten en elementen van het wetsvoorstel zoals in juli 2009 ingediend bij de Tweede Kamer (2009a, 2009b).

Met het wetsvoorstel wil het kabinet Balkenende-IV volgens de toelichting²³ de instellingen die een belangrijke maatschappelijke taak uitvoeren een vorm aanbieden die hen in staat stelt de relaties met de omgeving verder te professionaliseren en relaties met andere organisaties aan te gaan. Volgens een bericht dat het ministerie van Justitie over dit wetsvoorstel op haar website heeft geplaatst²⁴, verschaft het wetsvoorstel de instellingen “vooral een besluitvormingsstructuur voor de belangrijkste ondernemingsbeslissingen”, waarin het interne toezicht en het overleg met en de verantwoording aan belanghebbenden is geregeld en alle belangen bij de besluitvorming een passende plaats krijgen.²⁵

De voorgestelde modaliteit is volgens de toelichting²⁶ bedoeld voor “elke instelling die een maatschappelijk belang behartigt en de besluitvormingsstructuur van de maatschappelijke onderneming voor zichzelf passend acht.” Daarbij valt niet alleen te denken aan woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen, maar ook aan organisaties als bijvoorbeeld collectieve beheersorganisaties in het auteursrecht, goede-

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

²⁴ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/maatschappelijkeonderneming/>

²⁵ Zie ook Memorie van toelichting, paragraaf 2.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Hier wordt in de - naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangepaste - Memorie van toelichting nadruk gelegd op een ruimer toepassingskader dan alleen voor woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen.

doelenorganisaties, veerdiensten, instellingen voor jeugdbescherming en kansspel-organisaties.

Ten aanzien van de positie en rol van het bestuur, de raad van toezicht en de belanghebbendenvertegenwoordiging komt in het wetsvoorstel en de toelichting het volgende naar voren:

- Volgens de toelichting²⁷ worden met het wetsvoorstel de ontwikkelingen die in het bestuur van de instellingen hebben plaatsgevonden, gecodificeerd in een privaatrechtelijk model en ook geharmoniseerd, voor zover deze gemeenschappelijke kenmerken hebben. De posities van de raad van toezicht en de belanghebbendenvertegenwoordiging (hierna: BHV) worden daarmee versterkt. Volgens de toelichting²⁸ zijn de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht in het wetsvoorstel betrekkelijk gedetailleerd omschreven. Daarnaast is voor de bevoegdheden van de BHV meer ruimte gelaten voor flexibiliteit, teneinde recht te doen aan de diversiteit van de instellingen. Daarbij wordt aangesloten bij geldende gedragscodes en wordt verder een groot deel overgelaten aan de statuten.
- Het bestuur bestuurt. Het bestuur heeft daarbij verschillende belangen te verzoenen, namelijk het belang van de vereniging of stichting en de met haar verbonden onderneming, het te behartigen maatschappelijk belang en het belang van de daarbij betrokken belanghouders. Het bestuur betreft de BHV bij de hoofdlijnen van zijn beleid en bij strategische beslissingen, aldus de toelichting.²⁹ De raad van toezicht houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vereniging of stichting en de met haar verbonden onderneming, en staat het bestuur met advies terzijde. De raad heeft tot taak te bezien of het bestuur vanuit de maatschappelijke belangen geredeneerd een aanvaardbare balans tussen alle hiervoor genoemde belangen heeft gevonden. De raad benoemt en ontslaat het bestuur en heeft een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van alle koersbepalende beslissingen van de onderneming, aldus de toelichting.³⁰
- De belanghebbendenvertegenwoordiging is volgens de toelichting³¹ “een van de belangrijkste kenmerken waardoor de vereniging en de stichting MO zich onderscheidt van andere rechtspersonen”. Haar aanwezigheid en betrokkenheid worden in het wetsvoorstel voorgeschreven. Uit het wetsvoorstel blijkt dat de BHV representatief dient te zijn voor de bij de maatschappelijke onderneming betrokken belanghebbenden. De aanwijzing van belanghebbenden geschiedt in de statuten, tenzij hierin is voorzien in een op de vereniging of stichting MO van toepassing zijnde gedragscode. De BHV wordt door het bestuur betrokken bij de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid op de wijze zoals voor de belang-

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4 en 6.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

hebbenden wordt omschreven in de van toepassing zijnde gedragscode.³² In de wet is ten algemene aangegeven dat het bestuur de BHV moet informeren over de gang van zaken (het heden), overleg met haar moet voeren over de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid en strategische beslissingen (de toekomst) en haar moet informeren over het gevoerde beleid (het verleden). Bovendien moet het bestuur de BHV ten minste éénmaal per jaar in staat stellen een advies uit te brengen over het strategisch beleid. De BHV heeft het recht een verzoek tot ontslag van een commissaris in te dienen bij de ondernemingskamer van het Hof te Amsterdam. Ook kunnen de statuten de BHV de bevoegdheid geven om een of meer bestuursleden en commissarissen voor te dragen. Verder heeft de BHV het recht om de ondernemingskamer te verzoeken een enquête in te stellen naar het beleid en de gang van zaken in de rechtspersoon.

In afwijking van het verbod tot winstuitkering in het Voorontwerp, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het aantrekken van privaat kapitaal, zonder dat de investeerders als aandeelhouders de koers van de onderneming kunnen bepalen. “Die koers blijft immers ingegeven door het maatschappelijk belang, niet door het particuliere belang”, aldus de toelichting.³³ Uit het wetsvoorstel en de toelichting³⁴ blijkt, dat in de statuten van de vereniging of stichting MO kan worden bepaald dat de vereniging of stichting bevoegd is winst uit te keren aan houders van daartoe door die vereniging of stichting uitgegeven winstbewijzen, voor zover dit niet in de van toepassing zijnde sectorwetgeving is verboden. In dat geval wordt in de statuten omschreven op welke activiteit het desbetreffende winstbewijs betrekking heeft. De houders van winstbewijzen hebben recht op een aandeel in de winst van de investering die zij doen, zoals bij de uitgifte van de winstbewijzen is afgesproken. Daarnaast hebben ze informatierechten. Voor zover de wet en de statuten aan de gezamenlijke winstbewijshouders bevoegdheden toekennen, vormen zij een algemene vergadering van winstbewijshouders, waarin zij de betreffende bevoegdheden uitoefenen. De algemene vergadering van winstbewijshouders heeft het recht een verzoek tot ontslag van een commissaris in te dienen bij de ondernemingskamer van het Hof te Amsterdam. Ook heeft zij het recht om een enquêteverzoek in te dienen bij de ondernemingskamer en kunnen de statuten haar de bevoegdheid geven om een commissaris voor te dragen. Het besluit tot het uitkeren van winst is voorbehouden aan het bestuur, dat daartoe niet overgaat als de continuïteit of solvabiliteit van de onderneming in gevaar komt. Ook mag de winstuitkering de beschikbaarheid van de door de overheid gegeven middelen voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, niet aantasten.

Volgens de toelichting³⁵ is de positie van de houder van winstbewijzen niet te vergelijken met die van de aandeelhouder bij de nv of bv. Hij heeft minder zeggenschap, omdat het maatschappelijk belang van de rechtspersoon voorgaat en dit

³² Met andere woorden: het bestuur is verplicht de bepalingen over de dialoog met belanghebbenden uit de door de minister aangewezen gedragscode na te leven.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

³⁴ Memorie van toelichting, paragrafen 1 en 3 alsmede paragraaf Artikelen, I, onderdeel H.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

gewaarborgd wordt door de andere organen in de rechtspersoon. Met dit model voor deelname van kapitaalverschaffers wordt dan ook “een variant geboden die wellicht minder interessant is voor grote institutionele beleggers, die doorgaans zeggenschap in de onderneming willen. Juist doordat het maatschappelijk belang zo centraal staat, kan de variant echter wel aantrekkelijk zijn voor particuliere beleggers en beleggingsfondsen met een maatschappelijk doel”, aldus de toelichting.³⁶

Ten aanzien van fiscale aspecten komt uit de toelichting³⁷ naar voren dat voor de belastingplicht van een vereniging of stichting MO - evenals bij andere verenigingen en stichtingen - gekeken moet worden naar de activiteiten van de betreffende vereniging of stichting. De juridische modaliteit is voor de belastingplicht niet relevant: een vereniging of stichting MO is belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting indien en voor zover zij een onderneming drijft. Dit impliceert dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot een wijziging in de fiscale behandeling van woningcorporaties.

Een sterkere positie voor de instellingen zal volgens de toelichting³⁸ de basis kunnen zijn voor wijziging in de verhouding tussen overheid en de instellingen. Door meer ruimte te creëren voor de instellingen om zich te verstaan met hun belanghebbenden kan de overheid zich op bepaalde punten terugtrekken. In hoeverre dit mogelijk is, is overgelaten aan de voor de desbetreffende sectoren verantwoordelijke ministers en de publiekrechtelijke wetgeving die de sectoren regardeert.

De stichting en de vereniging MO zullen volgens de toelichting³⁹ een plaats krijgen in de sectorwetgeving voor het onderwijs, de zorg en de volkshuisvesting. In die wetgeving wordt bepaald of en voor welke categorieën instellingen de modaliteit wordt toegelaten, dan wel verplicht wordt gesteld. Hieromtrent is volgens de toelichting al wel duidelijk dat de modaliteit van maatschappelijke onderneming voor alle woningcorporaties verplicht zal worden gesteld, waarbij het uitgeven van winstbewijzen en het doen van winstuitkeringen niet zal worden toegestaan. Voor de onderwijsinstellingen zal in het bijzonder worden onderzocht in hoeverre het model voor het middelbaar en hoger beroepsonderwijs kan worden toegepast. Aannemen van deze vorm zal in de onderwijssector in beginsel facultatief zijn, waarbij winstuitkeringen niet worden toegestaan. Ook voor de zorginstellingen zal het model facultatief worden ingevoerd. Nader wordt overwogen hoe het publiekrechtelijk regime zal worden aangepast voor zorginstellingen die deze vorm aannemen.

Reactie PMO en Aedes op het wetsvoorstel

Het Platform Maatschappelijke Ondernemingen (PMO), voorheen Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO), kreeg eind 2008 inzage in het concept-wetsvoorstel en heeft dit afgewezen. In een brief aan de minister van Justitie

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.

d.d. 27 november 2008 schrijven de in het PMO verenigde branches teleurgesteld te zijn in het nieuwe voorstel (PMO, 2008). Het PMO - destijds NTMO - had op basis van het voorontwerp in mei 2008 een alternatief voorstel opgesteld (zie paragraaf 2.3.3), maar ziet belangrijke elementen daarvan niet of onvoldoende terug in het nieuwe wetsvoorstel. Volgens het PMO is het wetsvoorstel met name gericht op het borgen van de belanghebbendenvertegenwoordiging in de maatschappelijke onderneming en het codificeren van bestaande sectorale regels. Door de sterke focus op juridische en technische vormeisen zijn de echte belangen van burgers en maatschappelijke ondernemingen in het wetsvoorstel op de achtergrond geraakt. Dit zal er ten eerste toe leiden dat de dialoog met belanghebbenden een verplicht nummer wordt in plaats van een uitdaging. Ten tweede worden gedragscodes een wet in plaats van een aanzet om na te denken over goed bestuur. Doordat niet tevens uitgangspunten zijn geformuleerd over afspraken tussen de maatschappelijke onderneming en betrokken overheden ziet het PMO een sterke toename van 'bestuurlijke drukte' in en om de maatschappelijke onderneming ontstaan en een stapeling van regels en toezicht.

Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties is met het PMO, waarin ook de branches zorg, onderwijs en welzijn vertegenwoordigd zijn, tegen de invoering van het wetsvoorstel (Aedes, 2009). Voor woningcorporaties dreigt hierdoor versnippering van regelgeving te ontstaan (deels in de Woningwet, deels in een Algemene Maatregel van Bestuur en deels in het BW), zonder dat er zicht is op deregulering, ontkokering en fiscale voordelen. Aedes vindt het ongewenst dat alle corporaties, anders dan instellingen in onderwijs en zorg, aangemerkt worden als maatschappelijke onderneming. Dit leidt tot onevenwichtigheid ten opzichte van andere maatschappelijke ondernemingen.

Verslag van de vaste commissie voor Justitie

De vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, belast met het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel, heeft op 18 december 2009 verslag uitgebracht (Tweede Kamer, 2009d). De leden van de vaste commissie voor Justitie verzoeken de regering "nader te onderbouwen in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan de verbetering van de maatschappelijke binding/verankering van organisaties in de semi-publieke sector." Volgens Aedes⁴⁰ komt deze vraag waarschijnlijk voort uit de kritiek die is geuit tijdens de twee door de Kamer georganiseerde rondetafelconferenties voor experts, bestuurders en brancheorganisaties in november en december 2009. Bij het afsluiten van de tekst van dit hoofdstuk was de vaste commissie voor Justitie nog in afwachting van een antwoord van de minister.⁴¹

⁴⁰ Bron: website Aedes.

⁴¹ Tekst afgesloten op 1 april 2010. Stand van zaken: de vaste commissie voor Justitie zal na ontvangst van het antwoord van de minister bepalen of het wetsvoorstel controversieel wordt verklaard.

2.4 Reflectie

Institutionele visie op maatschappelijke ondernemingen

Het rapport van het NTMO (2003) maakt onderscheid tussen de institutionele visie op maatschappelijke ondernemingen vanuit het openbaar bestuur en die vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf. Vanuit het openbaar bestuur gezien verricht de maatschappelijke onderneming taken op het terrein van de publieke zorg, die om redenen van doelmatigheid, legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn ondergebracht in een vorm van ‘functionele decentralisatie’. Vanuit de maatschappelijke onderneming zelf gezien is er sprake van een privaatrechtelijke organisatie die weliswaar werkzaam is in het publieke domein, maar die zijn wortels heeft in het particulier initiatief en ook naar de toekomst toe als zelfstandige organisatie activiteiten wil kunnen ondernemen in het belang van goede maatschappelijke voorzieningen in de samenleving. Mijns inziens is een begrip als ‘functionele decentralisatie’ niet van toepassing op organisaties in de maatschappelijke dienstverleningssectoren wonen, zorg, onderwijs en welzijn. Het suggereert dat deze organisaties altijd al van de overheid waren en miskent derhalve de historische wortels van deze sectoren. De institutionele visie vanuit het openbaar bestuur is overheidscentrisch. In deze studie wordt aangesloten bij de institutionele visie vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf.

Het concept van de maatschappelijke onderneming dat in lijn is met deze institutionele visie gaat uit van private organisaties met een missie die in het maatschappelijke ligt. Die missie krijgt al ondernemend ‘handen en voeten’ in voortdurende discussie met alle betrokkenen. Daarbij heeft de maatschappelijke onderneming een bijzondere relatie met de overheid en wordt - overeenkomstig de WRR (2004) - in de directe relatie met de patiënt, cliënt, huurder of student steeds weer het bewijs van goede dienstverlening geleverd.

Het maatschappelijke debat rond de maatschappelijke onderneming

Wanneer we op enige afstand kijken naar wat in dit hoofdstuk is besproken, dan kunnen we zien hoe het maatschappelijke debat rond de maatschappelijke onderneming zich in het afgelopen decennium heeft ontwikkeld.

Het debat rond de maatschappelijke onderneming wordt sinds het begin van deze eeuw in brede kring gevoerd. De laatste jaren, vooral sinds het aantreden van het kabinet Balkenende-IV, is daarbij een aandachtsverschuiving waar te nemen.

Aanvankelijk ging het debat over het effectiever functioneren van maatschappelijke ondernemingen, met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. De WRR (2004) constateerde in dit verband dat de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening te lijden had onder de controlezucht van de overheid en pleitte voor een benadering waarin maatschappelijke ondernemingen meer ruimte hebben voor leren en innoveren. De SER (2005) pleitte voor het verbeteren van de publieke dienstverlening door het stimuleren van ‘ondernemerschap voor de publieke zaak’, een ondernemerschap dat vraagt om mensen die zich primair door een ‘public spirit’ laten leiden. De maatschappelijke ondernemingen zelf, brachten in het debat naar voren dat zij graag als bevlogen, goed functionerende en ondernemende organisaties, ingebed in de lokale samenleving, maatschappelijke

diensten willen verlenen en maatschappelijke vraagstukken willen oppakken (NTMO, 2003; 2008). Ze zouden meer voor hun klanten kunnen betekenen en betere prestaties kunnen leveren als de overheid hen het vertrouwen en de ruimte zou bieden om te ondernemen en hun maatschappelijke taken waar te maken. Daarbij erkenden ze dat ze zelf waarborgen moesten scheppen voor het interne toezicht en voor het betrekken van belanghebbenden bij hun beleidsvorming en -verantwoording, getuige de ontwikkeling van governance codes in diverse sectoren.

Met het verschijnen van het rapport van de Projectgroep Wijffels (2006), gevolgd door het voorontwerp voor een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming in juli 2007, kwam er een kentering in het debat. Dit in de zin dat het debat zich primair ging richten op de maatschappelijke onderneming als structuur, ten koste van de aandacht voor het maatschappelijk ondernemen als mentaliteit en activiteit (vgl. Hooge en Steen, 2007). De Projectgroep Wijffels beoogde met een wettelijke regeling voor een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming voorwaarden te scheppen voor een terugtreden van de overheid, waarmee ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap zou kunnen worden gecreëerd. Maar in het voorontwerp met bijbehorende toelichting was deze doelstelling al afgezwakt en werd geen concreet zicht geboden op meer ruimte om te ondernemen door een terugtreden van de overheid. Het wetsvoorstel zoals ingediend bij de Tweede Kamer beoogt de instellingen “vooral een besluitvormingsstructuur voor de belangrijkste ondernemingsbeslissingen” te bieden.

De grotere aandacht voor de maatschappelijke onderneming als structuur dan voor het maatschappelijk ondernemen als mentaliteit en activiteit in het huidige maatschappelijke debat, gestimuleerd vanuit de politiek, is mijns inziens onterecht. De belangrijkste vraagstukken rond de maatschappelijke onderneming lijken juist te liggen op het terrein van het ondernemen zelf. Daarbij valt vooral te denken aan de vraag hoe de *effectiviteit* van het maatschappelijk ondernemen kan worden vergroot, hetgeen zeker niet alleen een kwestie is van meer ruimte om te ondernemen door een terugtreden van de overheid. Het maatschappelijke debat zou zich meer op dit vraagstuk moeten richten.

De juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming is geen doel op zich, maar moet faciliterend zijn voor een effectief maatschappelijk ondernemen. Hiervan uitgaande valt de meerwaarde van de voorgestelde vereniging of stichting MO sterk te betwijfelen.

De vraag hoe de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen kan worden vergroot staat in deze studie centraal. De juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming blijft verder buiten beschouwing.

Over maatschappelijke ondernemen

Maatschappelijke ondernemingen willen ondernemend zijn, zo blijkt uit de bovenstaande omschrijvingen. Voor veel non-profitorganisaties in sectoren zoals zorg, volkshuisvesting en onderwijs is het concept van de maatschappelijke onderneming aantrekkelijk, omdat het inspeelt op hun behoefte aan meer ondernemerschap

(NTMO, 2003). Daarbij associëren ze ‘ondernemerschap’ met vrijheid, met gerichtheid op de wensen en behoeften van afnemers, met initiatief tot innovatie en product vernieuwing en met het nemen van (verantwoorde) risico’s, kortom met het gebruik van principes uit het bedrijfsleven.

Waar het gaat om het bedrijfsmatig handelen en de wijze van ondernemen van maatschappelijke ondernemingen is de term ‘maatschappelijk ondernemen’ ingeburgerd geraakt.⁴² Wat onderscheidt maatschappelijk ondernemerschap van ‘gewoon’ ondernemerschap? In de literatuur komt als voornaamste verschil de gerichtheid van de doelstelling naar voren. Maatschappelijk ondernemerschap is gericht op het dienen van een extern, maatschappelijk doel, terwijl regulier ondernemerschap zich primair door een interne doelstelling - het maken van winst ten behoeve van bepaalde belanghebbenden - laat leiden. Enkele citaten:

“De sociale doelen blijven kenmerkend en leidend voor deze instellingen, in afwijking van op winst gerichte instellingen. (...) De sociale missie prevaleert niet alleen boven het rendementsdenken, zij is ook leidend voor de ondernemingszin” (Klink, 2002).

“Maatschappelijk ondernemen is het mobiliseren van de kracht van de ondernemingslust voor de publieke zaak” (De Boer, 1999).

“Ondernemerschap in publieke dienstverlening is gericht op een externe doelstelling - het zo goed mogelijk dienen van de publieke belangen. Het bedoelde ondernemerschap vraagt dan ook om mensen die zich primair door een ‘public spirit’ laten leiden en de desbetreffende publieke belangen als het ware hebben geïnternaliseerd” (SER, 2005).

Maatschappelijk ondernemerschap onderscheidt zich ook van regulier ondernemerschap door de typische context: de omgeving is anders dan bij regulier ondernemerschap, de wettelijke kaders zijn anders, en er is sprake van een nauwe betrokkenheid van diverse stakeholders.

De gerichtheid op een extern doel betekent niet dat de maatschappelijke onderneming geen geld zou mogen verdienen met bepaalde activiteiten. De Waal (2008) onderscheidt in dit verband twee zogenoemde tactieken die maatschappelijke ondernemingen hanteren, te weten ‘Robin Hood’ en ‘Portfolioverbreding’. Bij de Robin Hood-tactiek gaat het om het genereren van extra inkomsten uit commerciële activiteiten met als hoofddoel de eigen maatschappelijke missie veilig te stellen. Portfolioverbreding behelst het toepassen van een portfolioanalyse om te komen tot een strategische spreiding van geldstromen, risico’s, rendement en maatschappelijk profiel. Hiermee moeten continuïteit, autonomie en missie veilig worden gesteld.

⁴² De term ‘maatschappelijk ondernemerschap’ is geïntroduceerd in een vroege publicatie van De Waal et al. (1994). Hierin wordt maatschappelijk ondernemerschap nadrukkelijk onderscheiden van het maatschappelijk middenveld en is tevens sprake van een accent op burgerplicht: “Maatschappelijk ondernemers zijn individuen of groepen die vanuit een besef van **burgerplicht** initiatieven ontplooiën...” (De Waal et al., 1994, p.4).

Waar het in deze studie draait om de vraag hoe de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen kan worden vergroot, gaat het derhalve om het realiseren van een extern, maatschappelijk doel. In de huidige benadering van maatschappelijk ondernemen ligt de nadruk op het gebruik van *principes uit het bedrijfsleven* om een dergelijk doel te realiseren. Mijns inziens kan een andere benadering van maatschappelijk ondernemen leiden tot grotere effectiviteit van maatschappelijk ondernemen. De nieuwe kijk op organiseren van Van Dinten (2003), met als grondslag *principes van betekenisgeving*, vormt daarvoor een belangrijke inspiratiebron. De theorie van Van Dinten wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

Verbonding tot maatschappelijk verantwoord ondernemen

Deze studie gaat over non-profitorganisaties die zichzelf beschouwen als maatschappelijke ondernemingen. Daarbij heeft het begrip ‘maatschappelijk ondernemen’ betrekking op het ondernemen van deze organisaties. Maatschappelijk ondernemen heeft dan een specifieke betekenis, waarop hierboven reeds is ingegaan. Als wezenskenmerk van maatschappelijk ondernemen is genoemd de gerichtheid op het dienen van een extern, maatschappelijk doel.

Het in deze studie gehanteerde begrip ‘maatschappelijk ondernemen’ moet niet verward worden met het begrip ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ (MVO). Dit laatste begrip heeft betrekking op het ondernemen van winstbeogende bedrijven of anders gezegd commerciële bedrijven. Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen gaat het primair om het zorg dragen voor de maatschappelijke effecten van het ondernemingshandelen en inhoud geven aan maatschappelijke verantwoordelijkheid in het eigenlijke werk (Graafland, 2001). Als aanduiding van zo’n bedrijfsvoering is inmiddels een waaier van termen in omloop (Janssen Groesbeek, 2001). Naast ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ hanteert men onder andere de termen ‘maatschappelijk ondernemen’, ‘verantwoord ondernemen’, ‘duurzaam ondernemen’ en ‘Triple P’: afkorting voor People, Planet, Profit.

De SER heeft met zijn benadering van maatschappelijk (verantwoord) ondernemen,⁴³ gepresenteerd in het rapport ‘De winst van waarden’ (2000), een belangrijke bijdrage geleverd aan het publieke debat in Nederland over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van winstbeogende ondernemingen.⁴⁴ De benadering van de SER is inmiddels vrij algemeen aanvaard. Twee elementen bepalen volgens de SER of met recht van maatschappelijk (verantwoord) ondernemen kan worden gesproken:

- De onderneming richt de ondernemingsactiviteiten bewust op waardecreatie in drie dimensies - *Profit* (de voortbrenging van goederen en diensten; winst als maatstaf voor de maatschappelijke waardering daarvan), *People* (de gevolgen voor mensen binnen en buiten de organisatie) en *Planet* (de effecten op het natuurlijk

⁴³ Het SER-rapport beschouwt de termen ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ en maatschappelijk ondernemen’ als gelijkwaardig.

⁴⁴ Het SER-rapport richt zich op (‘gewone’) ondernemingen. Het ziet de onderneming als een winstbeogende organisatie en als een samenwerkingsverband van verschillende bij de onderneming betrokken partijen (stakeholders).

leefmilieu) - en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op langere termijn.

- De onderneming onderhoudt een relatie met de verschillende belanghebbenden (stakeholders) op basis van doorzichtigheid en dialoog. Die relatie is gericht op maatschappelijke acceptatie in wederkerigheid: “De onderneming zoekt in de samenleving bevestiging voor de uitoefening van haar kernfuncties; de samenleving verschaft de onderneming ruimte en erkenning - een *license to operate* - wanneer in bevredigende wijze aan de maatschappelijke verwachtingen wordt voldaan.”

Uit het voorafgaande moge duidelijk zijn geworden dat commerciële ondernemingen die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen geenszins primair een maatschappelijk doel hoeven na te streven. Daarin zit ook het voornaamste verschil met non-profitorganisaties die zich als maatschappelijke ondernemingen meer ondernemend willen opstellen.

Gesteld kan worden dat het vorm geven aan een dialoog met belanghebbenden voor maatschappelijke ondernemingen een nog grotere uitdaging vormt dan voor commerciële ondernemingen die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen (zie Minderman, paragraaf 2.2.4). Ook wordt in de huidige maatschappelijke verhoudingen uiteraard ook van maatschappelijke ondernemingen verwacht dat ze aandacht hebben voor mens en milieu. Maatschappelijke ondernemingen houden zich hier ook al langer mee bezig, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de forse investeringen van woningcorporaties in energiebesparende maatregelen.⁴⁵ Echter, waar het commerciële bedrijfsleven onder de noemer van MVO heeft moeten “leren over de stand van de huidige beurskoersen heen te kijken en het vizier gericht te houden op een gezonde langetermijnontwikkeling van financiële en economische waarden, sociale, maatschappelijke en milieu- en natuurwaarden” (Wijffels, 2003), vloeit mijns inziens de aandacht van maatschappelijke ondernemingen voor mens en milieu voort uit de maatschappelijke doelstelling en functie van deze organisaties. Het door maatschappelijke ondernemingen overnemen van de term MVO met het bijbehorende jargon (‘People’, ‘Planet’, ‘Profit’, ‘license to operate’), is dan ook niet aan te bevelen. Dat zou geen recht doen aan het eigen karakter van de maatschappelijke onderneming en bovendien de toch al bestaande begripsmatige verwarring alleen maar vergroten.

⁴⁵ Bron: website Aedes vereniging van woningcorporaties.

3 Organiseren als vormgeving van betekenisgeving

3.1 Inleiding

In het boek ‘Met gevoel voor realiteit’ van Wim van Dinten (2002, tweede herziene druk 2003⁴⁶) heb ik een belangrijke inspiratiebron gevonden voor deze studie. In dit boek met als ondertitel ‘Over herkennen van betekenis van organiseren’, krijgt organiseren een ander fundament, namelijk van ‘principes van betekenisgeving’. Van Dinten onderscheidt vier principes van betekenisgeving en benoemt een oriëntatie - een vooringenomenheid bij betekenis geven - naar elk van de vier principes. Met elk van de vier oriëntaties is een vorm van organiseren verbonden, die in het boek herkenbaar wordt gemaakt. Aldus wordt organiseren herkenbaar gemaakt als vormgeving van betekenisgeving. Bovendien stelt Van Dinten door het hele boek heen een diagnose van onze tijd in termen van betekenisgeving en organiseren, op vele plaatsen impliciet maar ook op sommige plaatsen expliciet.

‘Met gevoel voor realiteit’ is een omvangrijk - 765 pagina’s, tweede druk - en complex boek, in een heel eigen taal- en schrijfstijl, dat zeer weet te boeien, maar niet gemakkelijk te doorgronden is. Als je echter de moeite doet om de inhoud tot je te nemen, merk je dat het je helpt om meer waar te nemen en te herkennen en begrijpen wat er in onze tijd gebeurt.⁴⁷ Mijns inziens is het boek in een aantal opzichten bijzonder. In de eerste plaats is het bijzonder breed: de beschouwingen en vele cases blijven niet beperkt tot organisaties, maar je treft ook beschouwingen aan over betekenisgeving in verschillende culturen, religieuze vormen en het leven van alledag en over ontwikkelingen op allerlei terreinen. Ten tweede bestaat er geen categorie waarin het boek zich goed laat onderbrengen. Zo is het enerzijds niet plaatsbaar binnen het vigerende wetenschappelijke paradigma en kan het volgens dat paradigma niet getypeerd worden als ‘zuiver wetenschappelijke literatuur’. Van Dinten laat juist de betrekkelijkheid zien van een exact-wetenschappelijke benadering van de realiteit, die maar één principe van betekenisgeving dekt, te weten het principe van lineariteit. Anderzijds is het boek ook geen typisch ‘managementboek’. Het heeft veel meer diepgang en onderbouwing dan typische managementboeken en laat juist zien, dat veel problemen in onze tijd door een eenzijdige nadruk op ‘managen’ zijn ontstaan.⁴⁸ Ten derde heb ik het als bijzonder ervaren dat een boek over organiseren ‘heel dichtbij’ komt. Lezing van het boek maakt niet alleen dat je bij anderen een bepaalde vooringenomenheid in betekenisgeving ofwel ‘oriëntatie’ herkent, maar je wordt ook geconfronteerd met je eigen oriëntatie en je eigen welhaast vanzelfsprekende vorm

⁴⁶ In de tweede herziene druk is de opdracht die de auteur zich bij het schrijven van het boek gesteld heeft, expliciet toegevoegd. In dit proefschrift is gebruik gemaakt van de tweede druk.

⁴⁷ Dit is niet alleen mijn ervaring. Het boek heeft goede recensies gekregen, die over het algemeen eenzelfde strekking hebben.

⁴⁸ Het boek was in zijn eerste druk overigens wel genomineerd voor de titel Managementboek van het jaar 2003.

van organiseren die daaruit voortvloeit. Zelf typeert Van Dinten zijn boek in een interview⁴⁹ als 'wijsgerige sociologie'.

Het boek 'Met gevoel voor realiteit' heeft mij geïnspireerd tot een andere benadering van maatschappelijk ondernemen, vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren naar Van Dinten. In hoofdstuk 5 wordt dit uitgewerkt.

Het voorliggende hoofdstuk beoogt de nieuwe kijk op organiseren uit 'Met gevoel voor realiteit' verkort weer te geven en wel zodanig dat er in hoofdstuk 5 gebruik van kan worden gemaakt om een nieuw licht te laten schijnen op maatschappelijk ondernemen. In paragraaf 3.2 wordt de grondslag beschreven van oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren. In paragraaf 3.3 volgt een beschrijving van de vier onderscheiden vormen van organiseren. Hierbij zij opgemerkt dat in deze paragrafen gebruik wordt gemaakt van de begrippen en bijbehorende formuleringen van Van Dinten.⁵⁰

Paragraaf 3.4 bevat een uiteenzetting over de toestand van onze tijd in termen van betekenisgeving en organiseren. Zoals reeds vermeld, stelt van Dinten door het hele boek heen een diagnose van onze tijd in termen van betekenisgeving en organiseren. Van mijn kant heeft analyse en ordening geleid tot de uiteenzetting in paragraaf 3.4, waarin getracht is een en ander uit het werk van Van Dinten in de kern van de zaak weer te geven.

Inmiddels is de nieuwe kijk op organiseren, zoals Van Dinten die beschreven heeft in 'Met gevoel voor realiteit', verder ontwikkeld en beter hanteerbaar gemaakt voor de praktijk. In 2008 is een nieuw, toegankelijk boek verschenen, dat Wim van Dinten samen met Imelda Schouten schreef. Dit boek, met als titel 'Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren', is te beschouwen als een vervolg op en praktische invulling van 'Met gevoel voor realiteit'. In dit nieuwe boek wordt op basis van de activiteiten, de inrichting en (aan)sturing van organisaties een onderscheid gemaakt tussen contextgedreven en systeemgedreven organiseren. Gezien de relevantie van dit onderscheid voor een andere benadering van maatschappelijk ondernemen - hetgeen in hoofdstuk 5 wordt uitgewerkt - wordt hierop ingegaan in paragraaf 3.5.

3.2 Oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren: de grondslag

Twee benaderingswijzen van de realiteit

Van Dinten (2003) maakt onderscheid tussen 'realiteit' en 'werkelijkheid'. De realiteit is de wereld buiten jou, waar jij zelf ook deel van uitmaakt. Je kunt die maar beperkt

⁴⁹ Manager & Literatuur, oktober 2003.

⁵⁰ Gezien de eigen set begrippen die Van Dinten (2003) hanteert en de eigen taal- en schrijfstijl, leek het niet vruchtbaar en ook niet mogelijk om alles in mijn eigen woorden om te zetten.

kennen. In de realiteit heerst ‘dynamiteit’: toestand van voortdurende verandering waarin verschijnselen niet expliciteerbaar met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Verschijnselen die ontstaan zijn ‘selecties’: expressies van betekenis die de omgeving geeft. Als mens ben je in staat de realiteit in jezelf te denken. Je reduceert de realiteit dan tot een ‘werkelijkheid’: de door een mens in zichzelf gedachte realiteit. In onze (eigen) werkelijkheid lijkt de betekenis van verschijnselen duidelijk. We reduceren de toestand van dynamiteit in ‘dynamiek’: toestand waarin verschijnselen voortdurend veranderen, maar waarbij wordt verondersteld dat verschijnselen die optreden ten opzichte van elkaar kunnen worden geëxpliciteerd, uit elkaar te verklaren zijn.

In samenhang met het onderscheid tussen realiteit en werkelijkheid onderscheidt Van Dinten twee benaderingswijzen van de realiteit die mensen tot hun beschikking hebben. Hij duidt ze aan met ‘theoretische benadering’ en ‘modelmatige benadering’ en omschrijft ze als volgt:

1. De theoretische benaderingswijze is gebaseerd op waarnemen via inleven en ordenen van die waarnemingen. Wat je over die ordeningen van verschijnselen zegt is dan een *theorie*: een beschrijving van samenhang tussen verschijnselen zoals je die waarneemt. Kenmerkend voor deze benaderingswijze is het gebruik van al je mogelijkheden om je te verbinden met verschijnselen in de omgeving waarin je staat. Je geeft je als het ware over aan de realiteit en probeert zoveel mogelijk afstand te doen van referentie vanuit jezelf en dus zo min mogelijk de realiteit tot een werkelijkheid te reduceren.

Deze benadering honoreert dat in de realiteit de meest fantastische ordeningen spontaan kunnen ontstaan en dat omstandigheden bepalend zijn voor iets wat ontstaat. In elke omgeving ontstaan verschijnselen - selecties - die zich kunnen herhalen en samenhang krijgen in de vorm van patronen. Naarmate je sensibiliteit groter is, kun je meer en ingewikkelder patronen herkennen en de betekenis van die patronen in en voor entiteiten uit de omgeving invoelen.

2. De modelmatige benaderingswijze is gebaseerd op het ordenen van verschijnselen buiten jezelf naar een referentiekader dat alleen in mensen kan ontstaan. Wat je over ordeningen van verschijnselen zegt is een *model*: een beschrijving van samenhang tussen verschijnselen zoals je die hebt gedacht. Kenmerkend voor deze benaderingswijze is het ordenen van de realiteit naar jouw werkelijkheid. De ordening die je hebt *bedacht* - jouw model - wordt als het ware over verschijnselen in de realiteit gelegd. Als verschijnselen in de realiteit niet volgens die ordening verlopen, pas je je ordening aan of je negeert verschijnselen of zorgt dat ze niet meer ontstaan. De beperking die hieraan vastzit is reductie van de realiteit.

Van Dinten volgt zelf beide wijzen van benadering in respectievelijk hoofdstuk IV en V van zijn boek. Zo komt hij tot een onderbouwing van zijn kijk op organiseren, waarin organiseren vormgeving is van betekenisgeving. Beide benaderingen blijken in hun uitkomsten met elkaar overeen te komen in de zin dat ze beide leiden tot dezelfde vier vormen van betekenis, die organiseren een ander fundament verschaffen. De

benaderingen vullen elkaar aan en versterken elkaar. Onderstaand volgt een weergave van de belangrijkste uitkomsten van beide wijzen van benaderen.

Uitkomsten van de theoretische benadering

In hoofdstuk IV van zijn boek, getiteld 'Over gestapelde stavoluties', volgt Van Dinten (2003) de theoretische benaderingswijze van de realiteit. Wat hij in dit hoofdstuk beschrijft en herkenbaar maakt is zoveel mogelijk⁵¹ gebaseerd op waarnemen via inleven en ordenen van die waarnemingen. In dit hoofdstuk presenteert hij een theorie van gestapelde stadiumgewijze evolutie, afgekort tot gestapelde stavolutie.

Stavolutie betekent een geleidelijke voortschrijding naar het hogere of complexere. Het fenomeen dat patronen ontstaan in wisselwerking in en met de omgeving is de grondslag van stavolutie.

Uitgaande van een 'primair verschijnsel' dat zich voordoet, zijn het zich *herhalen* van het verschijnsel (1), het *handhaven* (2), het in betekenis *groeien* voor en in een omgeving (3), het van vorm *variëren* (4), het vanuit de omgeving gezien *differentiëren* (5) en *animiseren* (6), zes te onderscheiden stadia in een evolutie, waarin steeds meer verschijnselen samenhang krijgen in de vorm van patronen en patronen referentie worden voor nieuwe verschijnselen. Als alle stadia van een stavolutie zijn doorlopen zal een primair verschijnsel het stadium animiseren hebben bereikt. Dan is een patroon ontstaan dat op zichzelf in de omgeving staat, dat zich in verschillende omgevingen heeft aangepast en in wisselwerking met de omgeving kan voortbestaan. Het verschijnsel wordt als normaal onderdeel van de realiteit ervaren; je zou het missen als het er niet meer was.

Stavoluties hebben zo'n hoog reproductief karakter en zijn zo stabiel dat ze kunnen stapelen. Elke keer dat een stadium van animiseren bereikt wordt, zal daarop een primair verschijnsel te definiëren zijn. Dat verschijnsel stavolueert dan weer tot een geanimeerd niveau. Zo ontstaan voortdurende processen van '*gestapelde stavolutie*'.

Stavolutie treedt op in de realiteit waar een toestand heerst van dynamiteit, die wordt gekenmerkt door wisselwerking van entiteiten in en met de omgeving. Aan de toestand van dynamiteit is het *principe van selectiviteit* gebonden. Al wat leeft is ontstaan in en uit ordeningen in dynamiteit, is ontstaan overeenkomstig dat principe. Je kunt stavolutie herkennen bij het opgroeien van mensen, planten en dieren, bij het tot ontwikkeling komen van organisaties, maar bijvoorbeeld ook in de ontwikkeling van internet, in de economie in de 'wet van afnemende meeropbrengst': de wet van

⁵¹ Van Dinten (2003) onderkent dat geen mens kan ontsnappen aan het feit dat alleen vanuit een werkelijkheid realiteit kan worden benaderd. Om toch zo dicht mogelijk bij de realiteit te blijven introduceert hij een nieuwe set begrippen: *realiteit*, *dynamiteit*, *selectie*, *stelsel*, *entiteit* en *conceptie*. Het gebruik van begrippen uit deze set maakt volgens hem een vorm van beschouwen mogelijk waarbij je je overgeeft aan de realiteit en erkent dat relaties tussen verschijnselen in bijzondere omstandigheden - onder bepaalde voor jou waarneembare zich herhalende condities - expliciteerbaar zijn *en anders niet*. Deze set begrippen is wezenlijk anders dan de set bekende begrippen: *werkelijkheid*, *dynamiek*, *element*, *systeem*, *object*, *concept*, die impliciet zijn verbonden met een werkelijkheid.

Marshall, en in marketing in de evolutie van een product. Overigens hoeven processen niet zo te verlopen. Beseft moet worden dat het proces van stavolutie door allerlei interventies gemakkelijk kan afbreken of imploderen.

De theorie van gestapelde stavolutie is bedoeld als *hulpmiddel bij ons waarnemen*. Als je over die theorie beschikt, kun je meer waarnemen dan daarvoor. Zo helpt de theorie je om de wordingsgeschiedenissen van verschijnselen bloot te leggen. Van een verschijnsel dat je waarneemt ga je dan na wat het primaire verschijnsel zou kunnen zijn. Heb je dat gedefinieerd dan kun je vanaf dat moment de zes onderscheiden stadia in de stavolutie proberen te herkennen en verschijnselen die je waarneemt overeenkomstig die stadia te ordenen.

De theorie van gestapelde stavolutie, zoals gepresenteerd door Van Dinten, maakt ook vier vormen van betekenis ofwel ‘principes van betekenisgeving’ herkenbaar. Een belangrijke *uitkomst* van de theoretische benadering die Van Dinten heeft gevolgd is: *er zijn vier principes van betekenisgeving ontstaan als patroon in wisselwerking tussen entiteiten en hun omgeving*.

- Volgens het principe van selectiviteit is een verschijnsel dat optreedt een *selectie*, een expressie van betekenis die de omgeving geeft. Dat juist dat verschijnsel optreedt en niet een ander, representeert de heersende invloeden in de omgeving en omstandigheden. Je kunt die invloeden herkennen en respecteren als je *open* bent. Met dit principe is verbonden hoe wij betekenis die ontstaat respecteren. De term ‘openheid’ in de zin van open zijn, past erbij.⁵²
- Volgens het principe van externe singulariteit geeft een entiteit betekenis aan verschijnselen voor zover deze aan de soort entiteiten of groep kunnen worden gerelateerd. Met dit principe is verbonden hoe we betekenis van anderen ontvangen en met hen delen. De term ‘sociale samenhang’ past erbij.
- Volgens het principe van interne singulariteit geeft een entiteit vanuit zichzelf, los en onafhankelijk van ieder ander, betekenis aan verschijnselen. Met dit principe is verbonden hoe we onze betekenis laten domineren en vestigen. De term ‘zelfreferentialiteit’ past erbij.
- Volgens het principe van lineariteit fungeert het verstand als referentie bij betekenis geven aan verschijnselen, waarbij verschijnselen via een causale relatie met elkaar in verband worden gebracht. Met dit principe is verbonden hoe we betekenis scheppen. De term ‘rationaliteit’ past erbij.

Uitkomsten van de modelmatige benadering

In hoofdstuk V van zijn boek, getiteld ‘Over betekenis en oriëntatie’, volgt Van Dinten (2003) de modelmatige benadering. Via wiskundige logica⁵³ komt hij tot een ordening met vier onderscheidbare ‘klassen van samenhang tussen verschijnselen in de realiteit en hun waarneming in een entiteit’. Dit wordt afgekort tot: ‘klassen van samenhang tussen werkelijkheid en realiteit’ of kortweg ‘klassen van samenhang’.

⁵² Een uitdrukking die past bij het principe van selectiviteit is: ‘Het gaat zoals het gaat.’ Ook de uitdrukking: ‘Doen wat past’, wat in de eerste plaats vraagt om een houding waarin je de omstandigheden accepteert zoals ze zijn.

⁵³ Voor de afleiding van de ordening wordt verwezen naar hoofdstuk V van ‘Met gevoel voor realiteit’.

Onderscheiden worden: de open klasse, de primitieve klasse, de virtuele klasse en de gesloten klasse.

Vanuit elke klasse wordt op een andere manier betekenis met verschijnselen verbonden. Daarbij geldt per klasse voor alle entiteiten een bepaald referentiestelsel, het zogenoemde generiek referentiestelsel, en is per klasse een bepaalde betekenis, de zogenoemde generieke betekenis geassocieerd met het generiek referentiestelsel. Bij het generiek referentiestelsel en de generieke betekenis uit elk van de klassen past een bepaalde vorm van generieke wisselwerking. Dit in de zin van de wijze waarop iemand aan wisselwerking deelneemt en generiek referentiestelsel en generieke betekenis kan ervaren.

Gekeken naar de overeenkomsten in generiek referentiestelsel en generieke betekenis, blijken de vier klassen van samenhang die de vrucht zijn van de modelmatige benadering, samen te vallen met de vier principes van betekenisgeving die resulteerden uit de theoretische benadering en die in stavolutie zijn ontstaan als patroon in wisselwerking tussen entiteiten en hun omgeving:

- de open klasse van samenhang valt samen met het principe van selectiviteit;
- de primitieve klasse van samenhang valt samen met het principe van externe singulariteit;
- de virtuele klasse van samenhang valt samen met het principe van interne singulariteit;
- de gesloten klasse van samenhang valt samen met principe van lineariteit.

Op grond hiervan concludeert Van Dinten dat er niet meer dan vier principes van betekenisgeving zijn en zowel een theoretische benadering als een modelmatige benadering mogelijk zijn, die niet tot verschillende betekenissen leiden. Als het gaat om wisselwerking tussen entiteiten en hun omgeving gebruikt hij bij voorkeur de vier principes van betekenisgeving vanuit het streven om zoveel mogelijk waar te nemen. Daarentegen is de gedachte ordening in vier klassen een model, dat als het ware over verschijnselen in de realiteit wordt gelegd. Deze ordening is het resultaat van wiskundige logica. Tegelijkertijd laat ze zien dat rationaliteit en een exact-wetenschappelijke benadering van de realiteit alleen de gesloten klasse van samenhang of het principe van lineariteit dekt.

Voor elk van de vier klassen geeft Van Dinten niet alleen het generiek referentiestelsel, de generieke betekenis en generieke wisselwerking, maar hij associeert elke klasse ook met:

- een oriëntatie: de vooringenomenheid van een entiteit bij betekenis geven aan verschijnselen, uitgedrukt in een klasse van samenhang of principe van betekenisgeving;
- de vorm van organiseren die bij de betreffende oriëntatie past en eruit voortvloeit.

In tabel 3.1 is een en ander weergegeven voor mensen als entiteiten.

	klassen van samenhang tussen werkelijkheid en realiteit			
	open (principe van selectiviteit)	primitief (principe van externe singulariteit)	virtueel (principe van interne singulariteit)	gesloten (principe van lineariteit)
samenhang tussen waargenomen verschijnselen en betekenis	vrij	geduid	imaginair	gedefinieerd
generiek referentiestelsel	buiten entiteit		binnen entiteit	
	omgeving	soort	kika	verstand
generieke betekenis	selectie	groep	emotie	rede
generieke vorm van wisselwerking	zich overgeven	volgen	waarderen	verklaren
oriëntatie	externe oriëntatie in volkomen zin (eovz) / open oriëntatie	externe oriëntatie in sociale zin (eosz) / sociale oriëntatie	interne oriëntatie in absolute zin (ioaz) / zelfreferentiële oriëntatie	interne oriëntatie in rationele zin (iorz) / rationele oriëntatie
vorm van organiseren die bij oriëntatie past	stavalutatie en gevoel voor realiteit	normeren en sociale samenhang	construeren en macht	rationaliseren en overtuigen

Tabel 3.1 Oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren

Bron: gebaseerd op Van Dinten (2003)

Toelichting tabel 3.1

Generiek referentiestelsel, generieke betekenis en generieke wisselwerking bij klassen of principes

In navolging van Luhmann definieert Van Dinten *waarnemen* als: verbinden van betekenis aan verschijnselen die zich aan een entiteit voordoen. Waarnemen en betekenis geven zijn onverbrekkelijk met elkaar verbonden. Betekenis geven wil zeggen dat je een referentie toevoegt aan een verschijnsel, waardoor je zo'n verschijnsel als het ware even vastzet. In de open klasse en de primitieve klasse is het referentiestelsel buiten de entiteit gelegen. Het is vanuit de entiteit gezien extern. In de virtuele klasse en de gesloten klasse ligt het referentiestelsel binnen de entiteit; het is vanuit de entiteit gezien intern.

- **open klasse (principe van selectiviteit):** in de open klasse ervaart een entiteit de toestand van 'dynamiteit': toestand van voortdurende verandering waarin

verschijnselen niet expliciteerbaar met elkaar in verband kunnen worden gebracht. De samenhang tussen waargenomen verschijnselen en betekenis is *vrij*: entiteiten kunnen verschijnselen niet met andere verschijnselen verbinden. Er is geen ander referentiestelsel dan de ervaring in wisselwerking te zijn met en in de *omgeving*. Verschijnselen die ontstaan, zijn *selecties*: expressies van betekenis die de omgeving geeft. In deze klasse wordt de vorm van wisselwerking van mensen als entiteiten gekarakteriseerd door *zich overgeven* aan omstandigheden, aanvaarden van omstandigheden zoals ze zijn.

- **primitieve klasse (principe van externe singulariteit):** in de primitieve klasse van samenhang ervaart een entiteit een verband tussen verschijnselen en kan dit verband op een voor die entiteit specifieke manier duiden. Samenhang tussen waargenomen verschijnselen en betekenis is *geduid*. Een duiding markeert dat verschijnselen in de realiteit binnen de werkelijkheid van een entiteit een of andere betekenis hebben gekregen. Die duiding is per entiteit verschillend, maar het is mogelijk dat bepaalde entiteiten de duidingen van elkaar herkennen als overeenkomstig, in de zin van 'gedeeld'. Het wordt dan mogelijk soorten entiteiten te onderscheiden op hun betekenisgeving. Zo wordt de *soort* entiteiten een referentiestelsel bij betekenis geven aan verschijnselen. Binnen de gedeelde duiding is verbijzondering mogelijk door nog nader te duiden. Die duiding wordt dan weer gedeeld. De generieke betekenis die zo ontstaat, is *groep*.

Als soort en groep eenmaal bestaan zeggen we: deze soort of groep *geeft* aan een verschijnsel *betekenis*. Betekenis wordt dan van soort of groep afgeleid in plaats van het omgekeerde dat betekenis soort of groep definieert. Mensen als entiteiten die tot zo'n groep behoren zien zichzelf als een '*quita*', dat wil zeggen een 'ik', gedefinieerd op basis van een groep door overname van tekens, rituelen en objecten van die groep.⁵⁴ Hun vorm van wisselwerking wordt gekarakteriseerd door *volgen* van de betekenis die anderen aan verschijnselen geven. Een dergelijke betekenis is een leidend beginsel en kan als norm worden beschouwd: als gemeenschappelijke vorm van waarden die de leden van zo'n groep gebruiken.

- **virtuele klasse (principe van interne singulariteit):** in de virtuele klasse van samenhang kan iemand een verschijnsel in zichzelf voorstellen en betekenis geven, zonder dat het in de realiteit bestaat of waarneembaar is of hoeft te zijn, terwijl er geen andere betekenis aan het verschijnsel wordt verbonden dan de betekenis die de entiteit vanuit zichzelf geeft. Samenhang tussen waargenomen verschijnselen en betekenis is *imaginair*. In de virtuele klasse is iemand *zélf* referentie bij betekenis geven aan verschijnselen of anders gezegd, bij betekenis geven aan verschijnselen gaat iemand uit van zichzelf. Daarbij zien mensen als entiteiten zichzelf als een '*kika*': 'ik', een individu op zich, los en onafhankelijk van ieder ander.⁵⁵ De betekenis die erbij past is *emotie*. Mensen staan in de virtuele klasse weliswaar in wisselwerking met de omgeving en dus met anderen, maar in die wisselwerking

⁵⁴ De woorden *quita* en *kika* heeft Van Dinten ontleend aan het Japans, waarin men twee woorden kent voor 'ik'. *Quita* wil zeggen 'ik', gedefinieerd op basis van een groep door overname van tekens, rituelen en objecten van die groep. *Kika* wil zeggen 'ik', een individu op zich, los en onafhankelijk van ieder ander. *Kika* is typisch westers: als een westerling het woord 'ik' gebruikt, bedoelt hij *kika*.

⁵⁵ Zie vorige voetnoot.

waarderen ze verschijnselen vanuit zichzelf: wat vind ik leuk, wat ervaar ik als gezond, wanneer voel ik me veilig?

- **gesloten klasse (principe van lineariteit):** in de gesloten klasse van samenhang zoekt iemand naar betekenis waar hij of zij enigszins zeker van kan zijn. Daarbij wordt geprobeerd verschijnselen in de realiteit expliciet met elkaar in verband te brengen. Samenhang tussen waargenomen verschijnselen en betekenis is *gedefinieerd*. In deze klasse refereren mensen verschijnselen aan hun *verstand* of anders gezegd, iemand geeft betekenis aan verschijnselen vanuit zijn verstand. De betekenis die erbij past is *rede*: herkenning van een ordening van verschijnselen vanwege ons denken. Het gebruik van de rede komt in de gesloten klasse tot uiting in het expliciteren van verbanden tussen verschijnselen in de vorm van causaliteiten: als p dan q. De daarbij passende wijze waarop iemand aan wisselwerking met de omgeving deelneemt wordt gekarakteriseerd door *verklaren*.

Oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren

Een oriëntatie is een vooringenomenheid bij betekenis geven aan verschijnselen, uitgedrukt in een principe van betekenisgeving of klasse van samenhang. Iemand die staat in externe oriëntatie in volkomen zin (eovz), ook wel genoemd de open oriëntatie⁵⁶, heeft een vooringenomenheid voor betekenisgeving volgens het principe van selectiviteit en iemand die staat in externe oriëntatie in sociale zin (eosz), ook wel genoemd de sociale oriëntatie, heeft een vooringenomenheid voor betekenisgeving volgens het principe van externe singulariteit. Bij beide externe oriëntaties ligt het referentiestelsel buiten de mens als entiteit. Iemand die staat in interne oriëntatie in absolute zin (ioaz), ook wel genoemd de zelfreferentiële oriëntatie, heeft een vooringenomenheid voor betekenisgeving volgens het principe van interne singulariteit en iemand die staat in interne oriëntatie in rationele zin (iorz), ook wel genoemd de rationele oriëntatie, heeft een vooringenomenheid voor betekenisgeving volgens het principe van lineariteit. Bij beide interne oriëntaties ligt het referentiestelsel binnen de mens als entiteit.

In termen van Van Dinten (2003) 'staan mensen in een bepaalde oriëntatie'. Zo kun je bijvoorbeeld herkennen dat een bepaalde persoon 'in ioaz staat'. Het betreft dan in feite de 'primaire oriëntatie' van die persoon. Bij iemand die in ioaz staat, kan bijvoorbeeld het principe van lineariteit een ondergeschikte rol spelen, het principe van externe singulariteit een nog meer ondergeschikte rol en het principe van selectiviteit een nog kleinere rol. Het zijn oriëntaties van 'lagere' - minder dominant aanwezige - orde. In dit voorbeeld: iorz als tweede oriëntatie, eosz als derde en eovz als vierde. Iedereen staat met zijn eigen mix van de vier oriëntaties in de wereld. Zo'n patroon is

⁵⁶ De termen open oriëntatie, sociale oriëntatie, zelfreferentiële oriëntatie en rationele oriëntatie worden in het boek 'Met gevoel voor realiteit' van Van Dinten (2003) (nog) niet gebruikt. Deze termen zijn in de loop van de tijd in de praktijk steeds meer de 'oude' termen uit het boek (eovz, eosz, ioaz, iorz) gaan vervangen. In het nieuwe boek van Van Dinten en Schouten (2008) worden de vier oriëntaties alleen met de nieuwe termen aangeduid.

ontstaan in de tijd en op de plek waarin je leefde, studeerde, werkte en is onontkoombaar expressie van de cultuur waarin je opgroeide.⁵⁷

Oriëntaties zijn te herkennen aan gedragspatronen. Daarbij valt te denken aan de voorkeur in taal en communicatievormen en aan de cultuurkenmerken van een samenleving die door een bepaalde oriëntatie wordt gedomineerd. Zo zal wat taalstijl betreft, iemand die in de rationele oriëntatie staat geneigd zijn causaliteit als verbinding te gebruiken, woorden als omdat, doordat, etc. Bij de zelfreferentiële oriëntatie past het veelvuldig gebruik van de ik-vorm, tegenover de wij-vorm bij de sociale oriëntatie. De verhaalvorm waarin geen normerende en zelfreferentiële elementen worden gebruikt, past bij de open oriëntatie.

Oriëntaties kunnen volgens Van Dinten (2003) ook worden herkend in de vorm van organiseren die mensen hanteren. Organiseren definieert hij als: *‘handelen om een omgeving in te richten of invloed op de inrichting uit te oefenen’*. Onder een vorm van organiseren wordt dan verstaan: het typerende gedrag van mensen die dominant vanuit één oriëntatie proberen de omgeving in te richten of invloed proberen te hebben op de inrichting ervan. Elk van de vier oriëntaties is te herkennen aan de (grond)vorm van organiseren die erbij past en eruit voortvloeit:

- ‘Rationaliseren en overtuigen’ als vorm van organiseren past bij de rationele oriëntatie
- ‘Construeren en macht’ als vorm van organiseren past bij de zelfreferentiële oriëntatie
- ‘Normeren en sociale samenhang’ als vorm van organiseren past bij de sociale oriëntatie
- ‘Stavolutie en gevoel voor realiteit’ past bij de open oriëntatie

Met de twee hoofdvormen binnen oriëntatie, enerzijds interne en anderzijds externe oriëntatie, zijn fundamenteel andere vormen van organiseren verbonden.

Vanuit een interne oriëntatie wil je de wereld graag inrichten naar eigen ideeën. Bij ‘rationaliseren en overtuigen’ en ‘construeren en macht’ druk je wat je wilt bereiken uit in doelen. Vervolgens groepeer je handelingen in de vorm van plannen, voert uit en realiseert de doelen.

Vanuit een externe oriëntatie organiseer je niet door rationaliteit maar door ruimte te geven aan wat in stadiumgewijze evolutie tussen mensen betekenis krijgt of in de omgeving ontstaat. Bij ‘normeren en sociale samenhang’ en ‘stavolutie en gevoel voor realiteit’ herken je en accepteer je dat sommige ordeningen alleen in stavolutie kunnen ontstaan. Ze zijn niets anders dan uitkomst van een toestand, die je niet kunt construeren door het stellen van doelen, plannen van acties en geven van regels, maar hooguit kunt beïnvloeden. Als wat je graag zou willen alleen in stavolutie is te

⁵⁷ Volgens Van Dinten en Schouten (2008) domineren bij veel mensen hun eerste twee oriëntaties als paar, en zijn hun derde en vierde oriëntatie weinig ontwikkeld. Dat hangt veelal samen met het feit dat ze veel in omgevingen hebben verkeerd waar ze niet op die derde en vierde oriëntatie werden aangesproken of waar die niet ‘nodig’ waren. Voor elke oriëntatie geldt: pas als iemand heel lang in omstandigheden leeft die uitnodigen tot die oriëntatie, kan die beklijven.

bereiken, heb je als ‘course of action’ de mogelijkheid te bevorderen dat die stavolutie optreedt. Daarbij moet je er wel op bedacht zijn en accepteren dat de uitkomst die ontstaat niet geheel overeenkomt met wat je had voorgesteld.

Uitgangspunt ten aanzien van de vier principes van betekenisgeving

Van Dinten (2003) hanteert als uitgangspunt ten aanzien van de vier principes van betekenisgeving, dat alle principes van betekenisgeving ertoe doen, altijd en in elke omgeving, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht. Openheid, sociale samenhang, zelfreferentialiteit en rationaliteit vormen een cocktail van wat betekenis heeft en krijgt. In elke omgeving of situatie die we als gezond of goed ervaren, heeft de cocktail een samenstelling die past. Zo zal de cocktail er in bijvoorbeeld de systemische wereld van het betalingsverkeer anders uitzien dan in de wereld van de zorg. De vier principes van betekenisgeving vormen een referentie waarmee aangegeven kan worden welk(e) principe(s) van betekenisgeving in een specifieke situatie te weinig gewicht heeft (hebben).

3.3 Herkennen van de met een oriëntatie verbonden vormen van organiseren

Van de vier onderscheiden principes van betekenisgeving is alleen het principe van lineariteit plaatsbaar in een exact-wetenschappelijke benadering van de realiteit. Daarbij is wetenschap volgens Van Dinten (2003) op te vatten als “methode die ons helpt te weten waar we enigszins zeker van mogen en kunnen zijn.” De andere principes kunnen niet worden gefundeerd op een exact-wetenschappelijke bewijsvoering maar moeten in onze tijd volgens Van Dinten als even belangrijk of belangrijker worden gewaardeerd als betekenis die gebaseerd is op een Popperiaanse wetenschapsbenadering. Het heeft hem er mede toe gebracht de vier vormen van organiseren die met een oriëntatie verbonden zijn, voor mensen *herkenbaar te maken*.

De omvangrijke hoofdstukken VI tot en met IX van *Met gevoel voor realiteit* zijn gewijd aan het herkenbaar maken van elk van de vier vormen van organiseren die met een oriëntatie verbonden zijn. Herkenning van deze vormen van organiseren wordt niet alleen door de vele praktijkvoorbeelden gemakkelijker gemaakt. Aan het eind van deze hoofdstukken wordt ook een beschrijving gegeven van een reeks met de desbetreffende oriëntatie verbonden specifieke gedragspatronen, aan de hand waarvan je de betreffende vorm van organiseren gemakkelijker kunt herkennen. Bij ‘rationaliseren en overtuigen’ en ‘construeren en macht’, verbonden met een interne oriëntatie, kunnen deze gedragspatronen worden vereenzelvigd met ‘courses of action’: vormen van doelgericht handelen om betekenis te vestigen die past bij een oriëntatie. Bij ‘normeren en sociale samenhang’ en ‘stavolutie en gevoel voor realiteit’, verbonden met een externe oriëntatie, ligt het wat ingewikkelder. Hier maakt Van Dinten een onderscheid tussen ‘gedragslijnen’ en ‘courses of action’. De reeks ‘gedragslijnen’ heeft betrekking op gedragspatronen die je kunt herkennen bij mensen die in eozs respectievelijk eovz staan. In een externe oriëntatie staan, impliceert dat je niet vanuit jezelf actie onder-

neemt. Je hebt derhalve geen (eigen) ‘course of action’. Je handelt wel, maar wat je doet is bepaald door de groep waarin je staat (eosz) of door de omgeving (eovz). De ‘courses of action’ bij ‘normeren en sociale samenhang’ en ‘stavlutic en gevoel voor realiteit’ hebben expliciet betrekking op handelen van mensen vanuit zichzelf. Het gaat dan vooral om het organiseren van omstandigheden waarin eosz of eovz kan domineren, terwijl je zelf in een interne oriëntatie staat.

Overigens moet nog worden opgemerkt, dat het kunnen herkennen bij welke toestand een bepaalde vorm van organiseren of een combinatie van vormen past, niet wil zeggen dat het je gemakkelijk valt je eigen gedrag, laat staan dat van alle betrokkenen in een organisatie, daarmee in overeenstemming te brengen. Een belangrijke notie in dit verband is de zogenoemde ‘rationaliteitswig’: er is een wig tussen wat je rationeel betekenis kunt geven en wat niet rationeel tot uitdrukking komt. Anders geformuleerd: je kunt wel rationeel een andere oriëntatie duiden of herkenbaar maken, maar daarmee sta je nog niet in die andere oriëntatie. De rationaliteitswig laat de grenzen van rationaliteit zien in de zin dat praten en denken over een andere oriëntatie iets anders is dan ‘in die oriëntatie staan’.⁵⁸

Onderstaand volgt een verkorte weergave van de beschrijvingen van de afzonderlijke vormen van organiseren uit ‘Met gevoel voor realiteit’.

3.3.1 Rationaliseren en overtuigen

‘Rationaliseren en overtuigen’ als vorm van organiseren past bij mensen die in de rationele oriëntatie (iorz) staan. Die oriëntatie komt bij organiseren tot uiting in:

- De veronderstelling dat er een ideale inrichting of oplossing van een probleem bestaat en het zinvol is hier samen met anderen naar te zoeken, er gedeeld begrip over te bereiken en er dan overeenkomstig aan te werken.
- Betekenisgeving volgens het principe van lineariteit. Richard Rorty (1991: in Van Dinten, 2003) noemt dit het gebruik van rationaliteit als methode. *Rationaliseren* staat dan voor het gebruik van de gesloten klasse van samenhang om de omgeving in te richten. Een belangrijk kenmerk hiervan is het negeren van alles wat je niet kunt expliciteren. Verschijnselen die betekenis hebben zijn gewenste of ongewenste en expliciet geformuleerde verschijnselen, veelal samengevat onder het woord ‘beleid’. Nota’s, brieven, ontwerpen, etc. hebben de voorkeur boven communicatie via beelden of modeling, aangezien gedachten het meest objectief op papier worden gerepresenteerd. Je mag er bij ‘rationaliseren en overtuigen’ van uitgaan dat je een oordeel kunt baseren op wat je weet en kunt weten, niet op wat

⁵⁸ In het nieuwe boek van Van Dinten en Schouten (2008) wordt uitgebreid ingegaan op de rationaliteitswig. Mensen met een oriëntatiemix die gedomineerd wordt door interne oriëntaties, lopen er waar het gaat om externe oriëntaties gemakkelijk tegenaan: je kunt rationeel wel praten over externe oriëntaties, maar daarmee gedraag je je nog niet extern georiënteerd. Dit proefschrift waarin externe oriëntaties een belangrijke rol spelen, is geschreven in het volle besef dat de rationele oriëntatie mijn primaire oriëntatie is, waarbij is getracht zo veel mogelijk recht te doen aan externe oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren.

kan gebeuren en je niet kunt weten. Het gaat er dan om ‘zorgvuldig’ om te gaan met de informatie en kennis waarover je beschikt; dáárop mogen anderen je ook aanspreken.

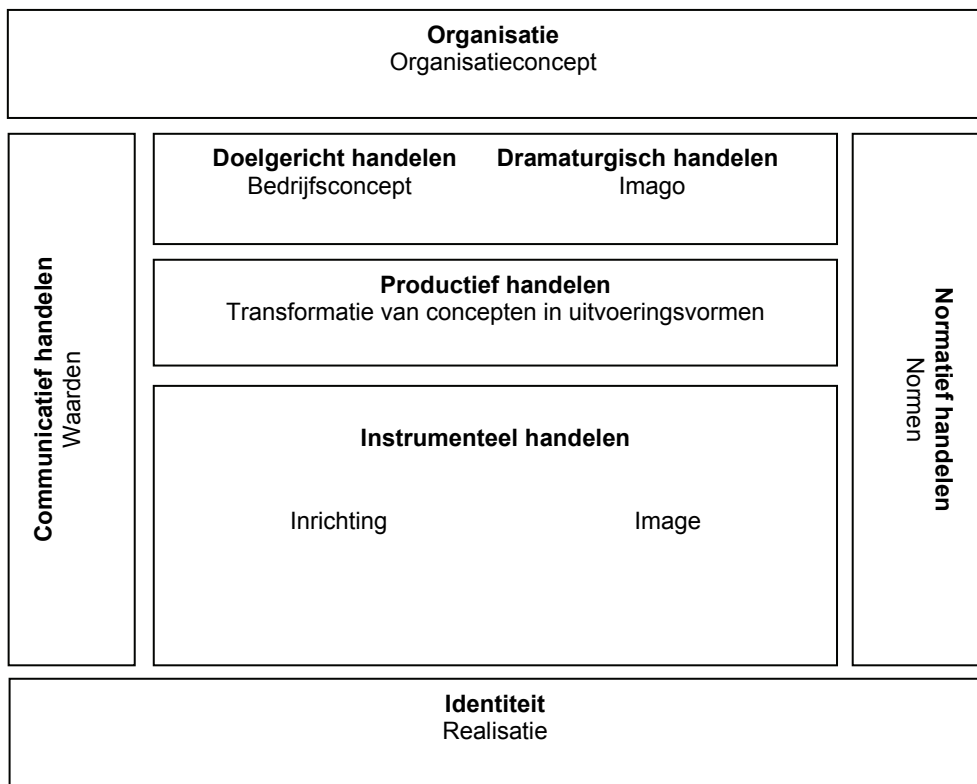
- Redelijk zijn en blijven in de omgang met anderen. Richard Rorty (1991: in Van Dinten, 2003) noemt dit het gebruik van rationaliteit als omgangsvorm. Je blijft met elkaar praten. Je mag niet emotioneel worden. Je mag niet domineren, je moet blijven luisteren en argumenten wegeen.

De belangrijkste voorbeelden van ‘rationaliseren en overtuigen’ zijn te vinden in organisaties. De veronderstelling dat er een ideale inrichting bestaat en het zinvol is hier samen naar te zoeken, komt bij organisaties tot uiting in het zoeken naar het concept dat aan de organisatie ten grondslag ligt ofwel het organisatieconcept. Een concept is een ‘rijk idee’ - een idee waarvoor geldt dat er gedeeld begrip is ontstaan over wenselijkheid en realiseerbaarheid - waarmee je aan de slag gaat. Het organisatieconcept kan de vorm aannemen van een missie- of ambitiestatement, waarin de bedoeling van de organisatie is vastgelegd. Wanneer het organisatieconcept als gedeeld begrip tot stand is gekomen, wordt het basis voor transformatie en realisatie: het organisatieconcept wordt grondslag voor de inrichting van de uitvoering. Vanuit het organisatieconcept als vertrekpunt worden werkzaamheden ingericht, waarbij het principe van lineariteit zo veel mogelijk wordt toegepast.

Kenmerkend voor ‘rationaliseren en overtuigen’ als vorm van organiseren, is dat het organisatieconcept in en door voortdurende discussie met alle betrokkenen wordt getransformeerd in realisatie. Er is daarbij sprake van *discours* in de zin dat iedereen vrij is te zeggen wat hij of zij vindt. De onderliggende veronderstelling is dat het organisatieconcept bereikbaar wordt door elkaar zo goed mogelijk uit te leggen wat je bedoelt. Je expliciteert en communiceert om samen tot overeenstemming, tot afspraken te komen, waarna betrokkenen van elkaar ook mogen verwachten dat ieder van hen op zijn of haar plek ook doet wat is afgesproken. Er is bij deze vorm van organiseren een regime nodig dat besluiten kan en mag nemen. Verondersteld wordt dat het regime de idealen van de organisatie deelt en besluit overeenkomstig de bedoelingen van de organisatie.

De organisatiefractal

‘Rationaliseren en overtuigen’ heeft zich als vorm van organiseren in de loop van de 19e tot ver in de 20e eeuw als krachtig bewezen. Inmiddels is in de westerse samenlevingen het zoeken naar ordeningen en concepten in verval geraakt. Desondanks is ‘rationaliseren en overtuigen’ - zeker voor mensen die in het ‘moderne’ staan - te beschouwen als een ideaaltypische wijze van organiseren. Deze vorm van organiseren wordt verbeeld door de zogenoemde organisatiefractal in figuur 3.1.



Figuur 3.1 De organisatiefractal

Bron: Van Dinten (2003)

De organisatiefractal is een schema ofwel verbeelding van de transformatie van organisatieconcept in realisatie, zoals kenmerkend voor ‘rationaliseren en overtuigen’ in de ideaaltypische vorm. Het is een (ideaal)model en staat in iorz. Vooronderstellingen hierbij zijn:

- Iedereen in de organisatie heeft iorz als primaire oriëntatie. Mensen geven ook betekenis volgens andere principes van betekenisgeving, maar die zijn dan veel minder dominant dan het principe van lineariteit. Het zijn secundaire oriëntaties.
- Er is vrijheid om tot afstemming van handelen te komen en iedereen wordt vertrouwd zijn afspraken na te komen.
- Iedereen in de organisatie maakt de eigen wensen en verlangens onderschikt aan de eisen en het belang van de organisatie. Voor leden van het regime geldt dat ze geen besluiten nemen uit eigenbelang. Dat eigenbelang valt samen met het belang van de organisatie.

Op deze plaats wordt de organisatiefractal kort toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de bruikbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming.

De organisatiefractal verbeeldt kortweg het volgende.

Vertrekpunt voor 'rationaliseren en overtuigen' is het organisatieconcept, dat de vorm kan aannemen van een missie- of ambitiestatement. Het gaat er nu om het organisatieconcept zo zuiver mogelijk tot realisatie te brengen. Daarbij wordt het principe van lineariteit zo totaal mogelijk toegepast.

Uit het organisatieconcept wordt een bedrijfsconcept afgeleid. Hierbij gaat het om de aangeboden activiteiten, de keuze van het distributieconcept en de keuze van de doelgroep. Uit het organisatieconcept wordt ook een dramaturgisch concept ofwel imago afgeleid. Hierbij gaat het om het beeld dat je wilt vestigen in de buitenwereld.

Productief handelen staat voor de omslag van wat gedacht is naar wat gedaan wordt. In productief handelen wordt vastgelegd welke actoren (mensen, machines en automaten) worden gekozen en hoe de uitvoering wordt ingericht.

Instrumenteel handelen staat voor het uitvoeren zelf.

In dit hele proces spelen communicatief handelen en normatief handelen voortdurend een rol. Beide handelingsvormen zijn wisselwerkingen met de omgeving en met anderen. Ze staan voor voortdurend met de omgeving en met anderen verbonden zijn.

Bij communicatief handelen gaat het om het volgende. In elke organisatie is afstemming van menselijk handelen nodig. Wanneer dat gebeurt door het ontnemen van vrijheidsgraden, is er geen sprake van communicatief handelen. Bij communicatief handelen is uitgangspunt dat mensen in vrijheid met elkaar tot uitwisseling over de definitie van de situatie kunnen komen. Er is - in termen van Jürgen Habermas - *discours*. Die toestand maakt het mogelijk tot gedeeld begrip over de definitie van de situatie te komen, waarna door betrokkenen ook gehandeld wordt overeenkomstig het gedeelde begrip. Binnen 'rationaliseren en overtuigen' bestaat niet alleen overeenstemming over het organisatieconcept, maar komen ook alle overige concepten als gedeeld begrip tot stand.

Normatief handelen wil zeggen: handelen overeenkomstig de betekenis die verschijnselen hebben voor een groep waarin je staat. Een organisatie staat in allerlei groepen en neemt, door verbonden te zijn met een bepaalde groep, als vanzelfsprekend de normen van die groep over.

Zo ontstaat een transformatie van organisatieconcept in realisatie. Daarbij leest de omgeving de activiteiten van de organisatie uit en verbindt er een *identiteit* aan. Onder identiteit wordt dan verstaan: betekenis die de omgeving geeft op basis van al het handelen van de organisatie.

3.3.2 Construeren en macht

'Construeren en macht' als vorm van organiseren past bij mensen die in de zelf-referentiële oriëntatie (ioaz) staan. Iemand die in ioaz staat heeft een vooringenomenheid bij organiseren van zichzelf uit te gaan. Je bent onafhankelijk en hebt het genoeg je niet verantwoordelijk te voelen voor anderen. Je gaat voor eigenbelang en richt je leven en jouw omgeving graag in op een manier die jij als prettig ervaart. Als

richtsnoer voor zo'n inrichting ontwerp je een eigen model van de realiteit. In het gebruik van je mogelijkheden om omstandigheden naar je hand te zetten ontstaat dat model al doende. Je vraagt je dan steeds af: wat wil ik eigenlijk, wat vind ik prettig? Je vertrekpunt is niet een concept waarover met anderen overeenstemming is bereikt, maar een (eigen) *bewering*. Vanuit dat vertrekpunt *construeer* je: je gebruikt je rationaliteit voor het scheppen van een realiteit naar jouw bewering en je probeert de door jou gewenste inrichting op alle mogelijke manieren voor elkaar te krijgen. Je gebruikt *macht* als je jouw bewering, jouw model van de realiteit, zonder noemenswaardige discussie aan anderen oplegt. Als een bewering in wisselwerking met de omgeving niet meer voldoet, voel je je vrij om van bewering te veranderen. Een bewering is een statement dat je kunt veranderen.

Bij 'construeren en macht' is de bewering leidend. Wanneer mensen bij organiseren van zichzelf uitgaan, kun je waarnemen dat ze van alles een bewering maken. Zo'n bewering moet door het inrichten van omstandigheden worden gerealiseerd. Zo gaan concepten, zoals die bij 'rationaliseren en overtuigen' domineren, bij ioaz over in beweringen. Als organisaties de overgang maken van 'rationaliseren en overtuigen' naar 'construeren en macht', kun je dan ook waarnemen dat ze op een vanzelfsprekende manier afscheid nemen van een organisatieconcept als grondslag voor organiseren. Daarmee is tevens de weg vrij voor allerlei fusies.

Een bewering is net als een concept grondslag voor de inrichting van uitvoering. Er zijn echter belangrijke verschillen. Wil je volgens een concept werken zoals bij 'rationaliseren en overtuigen', dan is het noodzakelijk dat betrokkenen er gedeeld begrip over bereiken. Zowel de invulling van het concept als de transformatie van het concept in realisatie gebeurt in voortdurende discussie met alle betrokkenen, waarbij iedereen vrij is te zeggen wat hij of zij vindt. Een bewering daarentegen wordt door anderen alleen gevolgd als dat voordeel oplevert, niet omdat ze achter het idee staan dat eraan ten grondslag ligt. Bij ontbreken van een concept is er geen gemeenschappelijk referentiekader en is alleen het topregime of de topman als degene die een bewering vaststelt, in staat de bijbehorende transformatie te bepalen. Voor realisatie moet de bewering van de topman worden uitgedrukt in *zo duidelijk mogelijke doelstellingen*. Vervolgens domineert *productief handelen*: transformatie van doelen in erbij passende middelen en methoden om die middelen te gebruiken. Doelstellingen worden in dit proces vertaald in plannings en vervolgens in opdrachten voor medewerkers, alles met het doel om ruimte zo klein mogelijk te maken.

Voor uitvoering die bij de doelstellingen past, heeft de topman of het topregime loyale medewerkers nodig. Echter, medewerkers zullen naar alle waarschijnlijkheid in dezelfde primaire oriëntatie staan als het regime. Ioaz-regimes zullen ioaz-medewerkers selecteren, alleen mag je verwachten dat de tweede en derde oriëntatie zal verschillen. Waar ioaz bij iedereen in de organisatie domineert, kunnen medewerkers alleen loyaal zijn als ze er rationeel gezien voordeel aan beleven. De top die een bewering als vertrekpunt voor realisatie vastzet, is dan ook genoodzaakt 'win-win' te spelen. Realisatie komt dan tot stand door 'helpers' te betalen voor hun bijdrage.

Voor construeren heb je macht nodig en als je goed construeert geeft het macht. Macht komt dan tot uitdrukking in jouw potentie om dingen naar je hand te zetten. Voor een effectief gebruik van jouw macht is *strategisch handelen* noodzaak: doelgericht handelen waarbij rekening wordt gehouden met het intelligente gedrag van anderen. Wie 'construeren en macht' favoriseert zal grote strategie⁵⁹ zoveel mogelijk gebruiken om doelen te formuleren waarover iedereen het eens kan zijn, maar die wel pragmatisch realiseerbaar lijken. Hogere strategie wordt gebruikt om weerstand tegen de als doel gestelde beweringen weg te nemen en mensen te bewegen mee te doen aan realisatie. Je moet het dan vooral hebben van verleiden, manipuleren en het naspelen van de oriëntaties van anderen. Operationele strategie ofwel productief handelen domineert. Dat is concreet, toetsbaar en afrekenbaar. Omdat een bewering snel kan veranderen heeft het toetsen van de inzet van bronnen en hulpmiddelen aan het doel dat nagestreefd wordt weinig zin. Het toezicht op de top kan niet veel anders zijn dan een toets op bereikt rendement of reputatie. Efficiency komt centraal te staan. Ontwikkelen van grootschaligheid past hierbij.

We herkennen hierin het Angelsaksische model, waarbij het bedrijfsbelang is bepaald door wat de top en in het bijzonder de topman realiseert.

3.3.3 Normeren en sociale samenhang

Mensen die in de sociale oriëntatie (eosz) staan, hebben een vooringenomenheid voor betekenisgeving volgens het principe van externe singulariteit. Met dat principe is verbonden hoe wij betekenis van anderen ontvangen en met hen delen. Als je in eosz staat, toon je bij betekenis geven aan verschijnselen en in wat je feitelijk doet, dat je je lid van een groep voelt en niet primair uitgaat van jezelf.

Jouw gerichtheid op anderen komt tot uitdrukking in betrokkenheid, betrokken zijn bij anderen. Je zit niet vast in je eigen plannen maar laat de agenda van de ander leidend zijn. Je neemt geen initiatieven vanuit jezelf - je bent niet proactief - maar je reageert op wat jij denkt of ervaart dat de ander van je verlangt en komt in beweging als je je daartoe uitgenodigd voelt. De ander ervaart dat je je kunt inleven in zijn toestand en het vermogen hebt je te verbinden met zijn context, zijn omstandigheden. Je bent er als je aanvoelt dat de ander jou nodig heeft en vanuit jouw kennis van de context van de ander weet je hoe je het beste kunt helpen. Je ervaart helpen als prettig omdat je in de ander herkent dat hij zich geholpen voelt en dat aangenaam vindt.

Uit je gedrag blijkt dat je je lid van een groep voelt. Je doet mee aan rituelen en deelt symbolen en helden. Je maakt deel uit van een toestand waarin de anderen jou betekenis geven en jij die betekenis ontvangt en accepteert. In die toestand volg je de patronen van die anderen en deel je de patronen die binnen de groep als norm worden ervaren. In handelen volgens de heersende normen van de groep laat je de anderen jou als lid van de groep ervaren en bevestig je sociale samenhang. Daarin is wezenlijk dat sociale samenhang ruimte onttrekt om uit te gaan van jezelf. Je schikt je.

⁵⁹ De door Van Dinten (2003) gehanteerde indeling van strategisch handelen in grote, hogere en operationele strategie is overeenkomstig die van Liddell Hart (1967). Deze indeling wordt vaak bij oorlogsvoering gebruikt.

De betekenis die de groep jou geeft wil je herkennen in jouw plaats in de rangorde van de groep. Die plaats zegt iets over het aanzien wat je hebt verworven. Je ervaart dat de leider van de groep belangrijk is voor het vaststellen van de rangorde en dat de plaats die iemand in de groep heeft, voortdurend 'bakkeleien' tussen de leden van de groep onderling met zich meebrengt. Tegelijkertijd ben je samen sterk en veilig tegenover een buitenwereld.

Ingaan tegen de heersende normen van de groep ervaar je als onveiligheid. Je deelt jouw mening niet met anderen als je als afwijkend ervaren kunt worden. Je bent dan bang dat jouw positie in de groep wordt aangetast. Jouw grootste angst is dat je wordt buitengesloten of dat groepsleden zich vijandig gaan gedragen. Roddel is het mechanisme om de posities van anderen in de groep te peilen en de eigen positie te waarborgen. Klagen, vragen stellen, je zwakte (durven) tonen zijn kenmerkend: ze nodigen uit tot hulp. De groep moet het mogelijk maken dat je kunt functioneren; als je iets niet kunt ligt het niet aan jou.

Als in een cultuur de sociale oriëntatie domineert, kun je dat herkennen aan de wijze van handelen als het gaat om het inrichten van de omgeving of het uitoefenen van invloed daarop, dus aan de vorm van organiseren. Bij 'normeren en sociale samenhang' als vorm van organiseren is het organiserende verband een groep: mensen die elkaar kennen en op elkaar betrokken zijn. Om herkenning van deze vorm van organiseren gemakkelijker te maken, volgt onderstaand de (ingekorte) case 'De kantonnier van de weg' uit 'Met gevoel voor realiteit' (Van Dinten, 2003, p.528):

We wonen in hetzelfde dorp. Ik ken hem omdat hij en mijn overbuurman de wegen in de regio al jaren onder hun beheer hebben. Hij werkt al ruim twintig jaar als kantonnier. Ze beginnen de dag met een schouw van de weg: ze pakken dode beesten die overreden zijn op en kijken of er hier en daar problemen zijn. Na de schouw gaan ze koffie drinken bij de baas thuis, want die woont in zijn eigen werkgebied. Kleine klussen doen ze zelf, voor de grotere mogen ze aannemers inhuren. Bij ongevallen zijn ze er gelijk bij, want het is hun weg: ze luisteren met een scanner de kanalen af of er ergens iets gebeurt en zorgen ervoor dat schade aan de weg direct wordt aangepakt.

De wegen zijn prachtig onderhouden. Als er ergens iets niet deugt zeggen de bewoners het tegen hun kantonniers, die erop gebrand zijn het in orde te maken. Ze voelen het als een vorm van afrekenen dat anderen hun zeggen wat ze van de wegen vinden. Het is natuurlijk nooit goed. Complimenten krijgen ze niet, behalve in de winter. Dan rijden ze in alle vroegte uit om zout of zand te strooien. Iedereen is dan blij en tevreden. Tegen de tijd dat de mensen met de auto naar hun werk gaan, is de weg goed berijdbaar. De buurtbewoners vinden wel dat de heren wat vaak en lang koffie drinken, maar niemand klaagt over de wegen of het onderhoud ervan.

Maar begin jaren 90 werd het anders. Je zag de kantonniers niet meer. Als ik hem tegenkwam, vroeg ik hoe het met hem was en wat ze deden. "Ach meneer", en hij vertelde zijn leed: "Ik ben overgeplaatst naar een grotere eenheid, samen met m'n maat. We werken niet meer aan de wegen in en rondom het dorp, want die zijn aan een ander toegewezen. We krijgen nu opdrachten van het kantoor. Daar maken ze plannen die we moeten uitvoeren. Er is geen aardigheid meer aan. Ik tel de jaren tot mijn pensioen."

“En je maat?”, vroeg ik. “Die is heel erg ongelukkig. Hij kan er niet tegen dat anderen hem zeggen wat hij moet doen, terwijl hij het zelf beter weet. Je kunt niet van papier regelen wat er in een nacht op de weg is gebeurd. We moeten nu zaken laten lopen die we anders regelden. Nog even en dan zal iedereen de gevolgen zien.”

In dit voorbeeld zien we⁶⁰ - tot de overgang begin jaren 90 - ‘normeren en sociale samenhang’ als vorm van organiseren in een gemeenschap waarin mensen zich met hun omgeving en met elkaar verbonden voelen. De kantonniers, wonend in hun eigen werkgebied, zijn mensen uit hun midden die zorgen dat de weg er goed bijligt en altijd berijdbaar is. Het zijn de betrokkenen, de bevolking die daar woont, die bepalen wat goed is. Ze organiseren op een manier waarbij ze tegen elkaar kunnen zeggen wat ze vinden of kunnen klagen. Voor de kantonniers doet dat ertoe; ze voelen zich lid van dezelfde groep en worden door de andere bewoners sociaal afgerekend op de kwaliteit van hun werk. Bij deze vorm van organiseren wordt van buiten naar binnen gewerkt. Effectiviteit die de burgers ervaren staat centraal en bepaalt het oordeel of de kantonniers hun werk goed doen.

In het voorbeeld wordt begin jaren 90 de overgang zichtbaar naar ‘construeren en macht’ als vorm van organiseren, waarbij men op kantoor het te bereiken resultaat bepaalt en de kantonniers de op kantoor gemaakte plannen moeten uitvoeren in een werkgebied waar ze zelf niet wonen. Bij ‘construeren en macht’ wordt van binnen naar buiten gewerkt. De leiding van de organisatie bepaalt de effectiviteit door na te gaan of de eigen plannen gerealiseerd zijn en door tevredenheidsonderzoek onder burgers. Aan de hand van benchmarks wordt beoordeeld of de organisatie efficiënt werkt.

In ‘normeren en sociale samenhang’ is helpen de normaalste zaak van de wereld.⁶¹ Helpen is een toestand waarin je de ander je zwakten durft te tonen en je de ander de kans geeft zich met jou te verbinden door te bieden wat jij ontbeert. Helpen is een uitdrukking van sociale samenhang en versterkt sociale samenhang. Gelijkwaardigheid is daarbij vanzelfsprekend. De helper heeft respect voor degene die geholpen wordt en omgekeerd.

Toegespitst op organisaties⁶², is ‘normeren en sociale samenhang’ de meest effectieve vorm van organiseren als het erom gaat anderen te helpen. De groepsnormen hebben als effect dat medewerkers in een organisatie niet tot een persoonlijke afweging komen, maar als het ware boven zichzelf worden uitgetild ten behoeve van de groep en de ander.

Als je in ‘normeren en sociale samenhang’ met mensen uit veel verschillende groepen moet of wilt samenwerken, zoals klanten, collega’s, bazen, vrienden, kom je al

⁶⁰ Tekst gebaseerd op Van Dinten en Schouten (2008). Deze case uit ‘Met gevoel voor realiteit’ is ook opgenomen in het nieuwe boek (Van Dinten en Schouten, 2008) en wordt daar uitvoerig besproken. Daarbij wordt ook een afweging gemaakt tussen de beide vormen van organiseren die in de case tot uitdrukking komen.

⁶¹ Van ‘win-win’ denken is geen sprake, want rationaliteit speelt niet mee. Voor mensen die in ioaz of iorz staan, is dit moeilijk invoelbaar (Van Dinten, 2003).

⁶² Tekst mede gebaseerd op Van Dinten en Schouten (2008).

snel in de problemen omdat je iedereen wilt helpen, steeds ieders persoonlijke context en afwegingen ziet, en daarmee het belang van de organisatie geen voorrang kunt geven.

In een groep waarin eozs domineert en tot uitdrukking komt in ‘normeren en sociale samenhang’, is voor initiatieffkracht weinig ruimte. Het tempo van veranderingen is traag; je bent samen groep en jullie doen het zo en niet anders en aan die patronen ben je gewend. Vernieuwing lukt alleen als de groepsnorm opzij gezet kan worden of als die niet geraakt wordt. Er zit een welhaast harde bovengrens aan de complexiteit die je als groep aankunt.

Courses of action

Wezenlijk is dat je inziet dat ‘normeren en sociale samenhang’ ordeningen biedt, die niet door en in een interne oriëntatie te organiseren zijn. Ze zijn niets anders dan uitkomst van een cultuur waarin eozs domineert en in ‘normeren en sociale samenhang’ als erbij passende vorm van organiseren tot uitdrukking komt. Je kunt door ‘rationaliseren en overtuigen’ of ‘construeren en macht’ niet organiseren wat in ‘normeren en sociale samenhang’ ontstaat. Sociale samenhang is geen ding. Het is een toestand die je niet kunt maken volgens de bekende methode: je stelt een doel, groepeert handelingen in de vorm van plannen, voert uit en bereikt je doel.

Bij courses of action die kunnen leiden tot herstel of heersen van een toestand van sociale samenhang, valt te denken aan het verbeteren van de voorwaarden waaronder mensen zich met anderen kunnen verbinden en betekenis van anderen kunnen ontvangen. Bij beleidsontwikkeling op rationele grondslag gaat het dan niet om denken over en vormgeven in generalistische modellen, maar om het *scheppen van omgevingen* waarin verbindingen tussen mensen *uitgelokt* worden en de betekenis die zij (elkaar) geven gerespecteerd wordt. Dat zijn meestal geen omgevingen die bol staan van moderne apparatuur, die er juist op gericht is onafhankelijk van de ander in de wereld te staan. Het vraagt ook om herwaarderen van het streven naar een grote schaal.

3.3.4 Stavolutie en gevoel voor realiteit

Mensen die in de open oriëntatie (eovz) staan, hebben een vooringenomenheid voor betekenisgeving volgens het principe van selectiviteit. Als ‘omgeving’ voor een mens referentiestelsel is bij betekenis geven aan verschijnselen, probeert hij geen verschijnsel of invloed te negeren of veronachtzamen. Verschijnselen worden waargenomen als expressies van alle invloeden die heersen. Wie zo volkomen mogelijk alle invloed vanuit de omgeving wil waarnemen of doorgronden, moet zich oefenen in *sensibiliteit*.

Verbonden zijn met de omgeving wil op de eerste plaats zeggen dat je *ervaart* hoe verschijnselen elkaar betekenis geven en hoe jij daarin betekenis hebt of krijgt. Je bent in wisselwerking met en in de omgeving en geeft je over aan omstandigheden, accepteert dat het gaat zoals het gebeurt.

Wie sensibel is, heeft het vermogen de *definitie van de situatie* aan te voelen: alle invloeden in een situatie tezamen. Je herkent dat in stavolutie ordeningen ontstaan, die passen in en bij een toestand.⁶³ Je neemt waar, dat veel mensen - met name mensen die in een interne oriëntatie staan - voortdurend (bewust) proberen om patronen die ontstaan tegen te houden of bij gebrek aan sensibiliteit in het geheel niet aanvoelen hoe sterk ze interveniëren en daardoor een ordening die bezig is te ontstaan, aantasten, vertragen of vernietigen. Als iemand dan door interventie een ordening heeft aangetast en het resultaat daarvan in stand wil houden, is hij gedwongen tot permanente interventie.

Doorgronden van invloed die van jezelf in een situatie uitgaat is bij eovz essentie. Je herkent dat je alleen al door je aanwezigheid in een toestand een invloed uitoefent op wat er in die toestand wel en niet gebeurt. Door je aanwezigheid, in je aanwezigheid, schep je een andere definitie van de situatie.

Bij organiseren volgens het principe van selectiviteit past 'gevoel voor realiteit'. Dat houdt iets anders in dan het waarnemen van de realiteit vanuit een model waarmee je rationeel interpreteert en het zo snel mogelijk overgaan op 'iets doen' om het gestelde doel te bereiken. Bij 'gevoel voor realiteit' gaat het om zoekend vermogen naar en sensibiliteit voor een definitie van de situatie. Dit houdt in dat je eerst en vooral probeert waar te nemen en te begrijpen wat er gebeurt. Herkennen van de definitie van de situatie draait dan om de vraag: wat is hier in deze situatie aan de hand? ⁶⁴

Je waarnemingsvermogen stelt je in staat een onderscheid te maken tussen enerzijds een toestand, waar bepaalde (kenmerkende) verschijnselen en patronen en een bepaald gedrag van mensen uitkomst van zijn, en anderzijds een incident of een 'event', iets wat de aandacht trekt en geëxpliciteerd kan worden. Wezenlijk hierbij is dat je inziet en accepteert dat je vanuit 'construeren en macht' of door 'rationaliseren en overtuigen' wel iets specifiek kunt bewerkstelligen of een incident kunt bestrijden, maar er geen vigerende toestand mee kunt veranderen en er geen gewenste toestand mee kunt 'maken'.⁶⁵ Een multiculturele samenleving is zo'n 'toestand', evenals veiligheid en duurzaamheid. Als het gaat om een toestand die je wilt veranderen, kom je uit bij een vorm van organiseren die associeert met het principe van selectiviteit of het principe van externe singulariteit. Bij het principe van externe singulariteit zul je

⁶³ Onder 'toestand' wordt verstaan: de 'definitie van de situatie', inclusief de entiteit die beschouwd wordt (Van Dinten, 2003).

⁶⁴ Zo is een adviseur die 'met gevoel voor realiteit' bij een organisatie te werk gaat, zich ervan bewust dat hij een buitenstaander is en in de situatie van de betrokkenen moet gaan staan en zich met mensen in die organisatie moet verbinden om in die specifieke situatie een oordeel te kunnen ontwikkelen over de problemen waarmee die organisatie worstelt en te bepalen wat er aan de hand is. Voor zo'n adviseur is een organisatie een levende entiteit, die is geëvolueerd tot wat ze nu is en in wisselwerking met de omgeving verder kan evolueren, mits die wisselwerking door allerlei interventies niet te veel wordt ingesnoerd. Zo'n adviseur hanteert geen Angelsaksische systeembenadering, maar staat eerder in de systeembenadering volgens Niklas Luhmann, waarin zo min mogelijk wordt genegeerd (Van Dinten, 2003).

⁶⁵ Volgens Van Dinten (2003) kan alleen een lang aangehouden consequente toepassing van 'construeren en macht' en 'rationaliseren en overtuigen' een toestand veranderen, maar dan vrijwel altijd in de vorm dat de verandering er een resultaat van is. Dat resultaat is niet gepland of gedacht.

accepteren dat wat daarin tussen mensen betekenis krijgt, stavolutionair tot stand komt.

In onze tijd is het voor veel mensen - met name mensen die een interne oriëntatie staan - buitengewoon moeilijk te herkennen en accepteren dat je niet door construeren kunt bereiken wat alleen in stavolutie kan ontstaan. Zo heeft men binnen het overheidsdomein te maken met diverse problemen en ongewenste verschijnselen, die in wezen iets zeggen over een toestand en aan een toestand gebonden zijn. Bijvoorbeeld het probleem van geweld op straat. Maar bij het zoeken naar een oplossing is het ongewoon te denken in termen van hoe een toestand (stavolutionair) zou kunnen veranderen. Men toont de neiging ongewenste verschijnselen en ongewenst gedrag aan te pakken vanuit 'construeren en macht' en daarbij behorende operationele strategie. Kenmerkend voor deze aanpak is expliciteren, waardoor je verschijnselen uit hun context licht, en maatregelen bedenken zoals financiële prikkels, die veronderstellen dat mensen rationeel handelen.

Courses of action

Als wat je graag zou willen alleen in stavolutie is te bereiken, heb je als course of action de mogelijkheid die stavolutie te bevorderen. Bijvoorbeeld door het scheppen van voorwaarden die bijdragen tot het optreden van die stavolutie. Daarbij moet je er wel op bedacht zijn en accepteren dat er een uitkomst kan ontstaan die niet geheel overeenkomt met wat je je had voorgesteld.

Als je in een toestand iets wilt zeggen over een (gewenste) toekomst, uit je een *propositie*: een met stavolutie verbonden uitspraak over hoe verschijnselen zich zullen ontwikkelen. Je gaat daarbij uit van een primair verschijnsel dat in stavolutie raakt. Je doet dat impliciet als je het resultaat geeft of expliciet als je in jouw eigen termen de stavolutie beschrijft en uitlegt wat er op welke manier zal gebeuren. Je brengt jouw propositie openlijk, zodat zoveel mogelijk betrokkenen er kennis van kunnen nemen. Een propositie moet zich dan bewijzen door wat in de realiteit ontstaat. Je gaat na of mensen jouw propositie accepteren en er in hun situatie naar gaan handelen. Als de met de propositie verbonden verschijnselen ook werkelijk optreden en ze dus bewaarheid wordt, heb je het goed gezien en stijgt je prestige. Anders gebeurt het tegengestelde.

Je kunt ook in en door je aanwezigheid in een toestand, op een 'zachte' manier invloed uitoefenen op wat er in die toestand wel of niet gebeurt, door het zo presenteren van jezelf of iets wat met jou verbonden is, dat het anderen misschien verleidt tot gedrag dat je wenselijk acht.⁶⁶ Je biedt aan, legt niets op en probeert in wisselwerking met de omgeving waar te nemen of jouw wensen en verwachtingen realiteit worden. Het is een andere vorm van het doen van een propositie en kijken of die realiteit wordt. Als dat gebeurt ervaar je dat je het goed hebt ingeschat. Aanbieden,

⁶⁶ Zo is een agent in uniform die op straat loopt, iemand die de definitie van de situatie verandert of kan veranderen. Daarentegen kunnen één of twee agenten in een auto eventueel wel ingrijpen als ze langskomen, maar ze maken geen deel uit van de situatie op straat (Van Dinten, 2003).

verleiden en in wisselwerking anderen de vrijheid laten om een keuze te maken, kun je overigens in allerlei varianten waarnemen, bijvoorbeeld op een marktplaats als plek waar mensen samenkomen en willen ruilen.

Met een heel kleine interventie, te beschouwen als primair verschijnsel, is het mogelijk dat je zelf een stavolutie op gang brengt. De metafoor van 'stroomvuur aansteken', dat vervolgens om zich heen grijpt, past hierbij. Je probeert omgevingen en mensen te herkennen waar het stroomvuur een spoor zou kunnen trekken.

3.4 De toestand van de westerse wereld in termen van betekenisgeving en organiseren

Door het hele boek 'Met gevoel voor realiteit' heen, stelt Van Dinten (2003) een diagnose van onze tijd in termen van betekenisgeving en organiseren. Van mijn kant heeft analyse en ordening geleid tot de onderstaande uiteenzetting, waarin getracht is een en ander uit het werk van Van Dinten in de kern van de zaak weer te geven.

In alle samenlevingen in de westerse wereld is onder invloed van inzet en gebruik van technologie een toestand ontstaan die uitnodigt tot interne oriëntatie. Mensen zijn onmiskenbaar zeer succesvol geweest in ontwikkeling en gebruik van technologie. Vooruitgang, opgevat als het terugdringen van ongewenste invloeden in de omgeving, het overwinnen van menselijke fysieke beperkingen en uitbreiden van menselijke mogelijkheden, heeft een hoge vlucht genomen. In de westerse wereld heeft vooruitgang inmiddels geleid tot een infrastructuur waarin als vervelend ervaren toestanden structureel beheerst lijken te kunnen worden en het maken van eigen keuzes bevorderd wordt. We regelen zelf warmte en kou, donker en licht in woon- en werkomgeving, beschikken vrijwel altijd en overal over schoon stromend water, fabriceren voedsel waarover we op elk moment kunnen beschikken en plannen onze voortplanting. In die infrastructuur zijn ook mogelijkheden te ervaren dat je anderen nodig hebt weggeorganiseerd en is de afhankelijkheid van mensen ten opzichte van elkaar veranderd. Mensen hebben het gevoel elkaar minder nodig te hebben.

Daarnaast is het in beeld brengen van verschijnselen met behulp van media - in het bijzonder televisie - drager geweest van fundamentele veranderingen die kenmerkend werden voor de westerse cultuur. Toen televisie in de jaren 50 opkwam, was er sprake van een als modern getypeerde samenleving, die werd gekenmerkt door geletterdheid en dominantie van denken en zoeken naar algemeen geldende ordeningen of concepten die de grondslag konden worden om de realiteit in te richten. Rond 1975 ging beeld de uitwisseling van informatie domineren en werd de overgang van een geletterde naar een beeldcultuur zichtbaar.⁶⁷ Die overgang heeft de invloed van de rede verminderd en idealen, die richting gaven aan het denken, verdampt. Voor de uitwisseling van en het tot overeenstemming komen over concepten werden de

⁶⁷ Volgens Van Dinten (2003) kan in een cultuur de overgang van geletterdheid naar mediaal verbeelden gezien worden als: van het moderne naar het postmoderne.

maatschappelijke condities ongunstiger. ‘Meningen geven’ en mensen ‘verleiden’ tot volgen, kon gaan domineren.

In termen van principes van betekenisgeving kon in de toestand waarin de westerse samenleving is geraakt, bij mensen een voorkeur ontstaan voor het principe van interne singulariteit. Mensen konden meer zelfreferentieel worden en uitgaan van zichzelf en wat voor hen zelf prettig is. Dit heeft in onze cultuur geleid tot dominantie van ioaz als vooringenomenheid van mensen bij betekenis geven aan verschijnselen.

Het principe van interne singulariteit domineert in onze tijd het principe van lineariteit, dat instrumenteel wordt gebruikt. Kennis wordt niet meer zozeer ingezet om de realiteit te begrijpen, maar vooral om haar in te richten. Ze is instrument geworden van degenen die over macht beschikken om hun bewering in de realiteit tot gelding te laten komen.

Het favoriseren van het principe van interne singulariteit is vooral ten koste gegaan van het principe van externe singulariteit en dat van selectiviteit. Betekenis die we van anderen ontvangen en met hen delen (principe van externe singulariteit) en betekenis die de omgeving geeft (principe van selectiviteit) kunnen in onze tijd nog maar heel marginaal tot gelding komen.

Bij organiseren is deze ontwikkeling als volgt tot uitdrukking gekomen.

In alle westerse landen is ‘construeren en macht’ als vorm van organiseren gaan domineren. Sinds het eerste kabinet-Lubbers stonden in Nederland alle regeringen in ‘construeren en macht’. De overheid is overgegaan naar ‘construeren en macht’, met als resultaat een intensieve regelgeving om de realiteit naar het gedachte en door de overheid uitgewerkte model te laten functioneren. Organisaties die diensten leveren zijn een intern georiënteerde productbenadering gaan hanteren. Zo beschikken zorgorganisaties tegenwoordig over een catalogus met ‘zorgproducten’, waaruit ‘doelgroepen’ kunnen kiezen.

Als het gaat om organisatievormen hebben we de nv en bv als organisatievormen gefavoriseerd door ze te kiezen als referentiestelsel voor andere organisatievormen in belastingwetgeving. Stichtingen, coöperaties en verenigingen beschouwen we als verouderd. Bij organisaties waarin ‘rationaliseren en overtuigen’ in de structuur was vastgezet, zoals de publieke omroep en de ANWB, hebben we de afgelopen jaren de overgang naar ‘construeren en macht’ duidelijk kunnen waarnemen. Maar bijvoorbeeld ook in de telecomsector, bij fusies en bij bedrijven die overgingen op geheel nieuwe dingen omdat hun regimes dachten daar meer geld mee te kunnen verdienen, was die overgang waarneembaar.

In de sturing van organisaties is een overgang opgetreden van besturen naar managen. Die overgang staat voor een overgang in sturing van externe naar interne oriëntaties. Besturen komt tot uitdrukking in: zorgen dat een organisatie in wisselwerking met de omgeving blijft. De bestuurders spelen in op wat in de omgeving gebeurt. Kern is dat ze de ‘definitie van de situatie’ herkennen en wat daarin passend is. Managen komt daarentegen tot uitdrukking in: stellen van doelen en maken van plannen om die doelen te realiseren

Binnen 'construeren en macht' is de Angelsaksische variant van de systeembenadering voor een leidinggevende elite vertrekpunt geworden waaromheen de wereld wordt gegroepeerd. Universiteiten hebben de afgelopen 40 jaar mensen opgevoed en geschoold in de systeembenadering en wel met name in de Angelsaksische variant, die onder invloed van de introductie van computersystemen en de transactiekostentheorie is opgekomen. Binnen organisaties komt dit tot uitdrukking in het gegeven dat op vrijwel elke managementlaag mensen werken die de Angelsaksische systeembenadering gebruiken. Daarbij is de harde variant van deze benadering, die veel negeert van wat er voor leven en mensen toe doet, gaan overheersen. De Angelsaksische systeembenadering die uitgaat van harde systemen, waarbij elementen van het systeem zowel binnen als buiten het systeem dezelfde eigenschappen tonen, is *het* model geworden dat binnen 'construeren en macht' wordt gebruikt.

Medewerkers aan de voet van de organisatie hebben meestal geen academische of HBO-studie gevolgd. Zij zijn niet rationeel geschoold en staan niet in de systeembenadering. Ze hebben er wel last van. Ze merken dat ze zich moeten schikken naar het model waarmee het management de realiteit wil inrichten. Ze ervaren dat ze behandeld worden als actoren die rationeel handelen, als 'hard systeemelement' met een in functionaliteit gedefinieerde taak, en dat de betekenis die de taak voor hen zelf of de omgeving heeft er niet toe doet.

Deze situatie is in onze tijd binnen organisaties zichtbaar als spanning tussen mensen aan de voet en de top van de organisatie. De overheid is meegegaan in het gebruik van de Angelsaksische systeembenadering. Vooral burgers hebben daar last van. Het heeft inmiddels de vorm van een maatschappelijke tweedeling aangenomen: je bent of voelt je lid van een regime of je staat in een andere groep en ervaart de beperkingen van de betekenisgeving van een regime.

Tegen deze achtergrond is het belangrijk te beseffen dat voor leven, voor het voortbestaan van een entiteit in een toestand van dynamiteit, *alle vier principes van betekenis tot gelding moeten kunnen komen*, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht. Zodra één principe van betekenisgeving zodanig domineert dat andere principes van betekenisgeving niet meer tot gelding kunnen komen, is een mens, organisatie of samenleving in een ziekmakende toestand geraakt.

In de westerse wereld is voor mensen als entiteiten in wisselwerking met de omgeving, een vooringenomenheid om bij betekenis geven uit te gaan van jezelf, *tot op zekere hoogte* passend bij deze tijd. We leven nu eenmaal in een wereld die door mediale verbeelding, artefacten en hulpmiddelen is gekenmerkt. Maar als deze vooringenomenheid bij iemand zover doorschiet en zo robuust wordt dat één vorm van betekenis als vast patroon wordt toegepast, ongeacht omgeving en omstandigheden, dan leidt dit onontkoombaar tot een situatie waar die persoon zelf last van heeft. Zo iemand komt 'vast te zitten' en komt zijn eigen vorm van betekenis geven tegen.

Voor organisaties als entiteiten in wisselwerking met de omgeving en de met oriëntaties verbonden vormen van organiseren die zij hanteren, geldt hetzelfde. Voor veel organisaties is een voorkeur voor 'construeren en macht' geëigend voor de wereld

waarin ze als speler opereren. Bijvoorbeeld de wereld van het betalingsverkeer waar het gaat om sterk gestandaardiseerde en geformaliseerde (systeem-) producten en waarin efficiency, schaalgrootte en geavanceerd ICT-gebruik de kritieke succesfactoren zijn. In werelden met zulke karakteristieken is weinig ruimte voor het principe van externe singulariteit en dat van selectiviteit. Maar als die principes helemaal niet meer tot gelding kunnen komen, is een organisatie in een toestand geraakt die in tal van opzichten ziekmakend is. Een organisatie in die toestand is in wezen niet meer in wisselwerking met de omgeving. Op die wisselwerking wordt voortdurend ingegrepen vanwege het stellen van doelen die moeten worden gerealiseerd in een tempo dat de bedenker voorschrijft. Dat daardoor allerlei zaken in de omgeving worden verstoord of vernietigd, wordt genegeerd. Evolutie, zowel binnen als buiten de organisatie is niet meer mogelijk, want er is al geïntervenieerd voordat iets kan ontstaan.

Bij een organisatie in zo'n ziekmakende toestand is er meestal sprake van een 'strak regime'. Daarbij schrijft de top voor wat er moet worden gedaan en wordt er volgens regels, zoals bijvoorbeeld de ISO-normen, gewerkt. Medewerkers hebben geen ruimte om naar bevind van zaken te handelen, waarmee hen het vermogen is ontnomen om hun competenties te tonen en tot gelding te brengen. Ook wordt niet bevorderd dat medewerkers elkaar kunnen vinden en elkaar helpen. Dat voor medewerkers het 'samen doen' of betrokkenheid bij de klant van betekenis kan zijn, doet er niet toe: er maar één vorm van betekenis geven, namelijk die waarbij betekenis in geld kan worden uitgedrukt.

Als in een samenleving één oriëntatie, uitgedrukt in een principe van betekenisgeving, en de met deze oriëntatie verbonden vorm van organiseren zo volledig gaat domineren dat andere principes van betekenisgeving en bijbehorende vormen van organiseren geen kans meer krijgen, is die samenleving in een ziekmakende toestand geraakt. Die toestand ervaren we op dit moment. In termen van principes van betekenisgeving is de huidige toestand van samenlevingen in de westerse wereld te kenmerken als: ioaz domineert, rationaliteit wordt vooral daarbinnen gebruikt, het principe van externe singulariteit en van selectiviteit hebben van mensen te weinig gewicht gekregen en kunnen te weinig tot uitdrukking komen.

In deze toestand ervaren mensen het ontbreken van sociale samenhang. Mensen hebben het gevoel overal alleen voor te staan en niemand meer te kunnen vertrouwen. Afhankelijke mensen en mensen die in de problemen komen, bijvoorbeeld burn-out raken, ervaren onverschilligheid. Als je samen met anderen iets wilt doen, merk je dat iedereen denkt in termen van 'Wat levert het mij op?' Er komt dan tussen mensen alleen iets tot stand als beide partijen zich er eerst van verzekerd hebben dat er van een win-winsituatie sprake is. Het verdringt het gevoel, op de eerste plaats iets met elkaar te delen en met elkaar verbonden te zijn. Ook als klant, patiënt of burger ervaar je dat instellingen uitgaan van hun eigenbelang en dat je voortdurend wordt gedwongen om na te gaan wat het voordeligst en het beste is, en dan nog vertrouw je het niet. In een toestand met zulke kenmerken ontstaat verzet.

Problemen die in onze tijd op allerlei maatschappelijke terreinen zijn gerezen verbindt men veelal met het begrip 'markt' en het breed invoeren van het markt-

mechanisme. Niet de markt is het probleem. Het echte probleem van deze tijd is het negeren van betekenis en het niet voldoende sensibel zijn van mensen om aan te voelen of te herkennen wat ze door de actie die ze vanuit zichzelf ondernemen in hun omgeving verstoren of vernietigen.

We staan nu aan het begin van de bewustwording dat het niet vanzelfsprekend ‘goed’ is om bij organiseren van jezelf uit te gaan en dat dit niet vereenzelvigd moet worden met ‘vooruitgang’. We beginnen te ontdekken dat we bij de inzet van technologie en het gebruik van modellen, systemen en regels vaak veel negeren, weglaten of uitsluiten van wat er voor mensen en leven toe doet. Gebruik van technologie en systemen wordt steeds vaker in één adem genoemd met aantasting van leven en leefklimaat. Uit het ontstaan van allerlei toezichthoudende organen, de ontwikkelingen op het gebied van corporate governance en het lopende publieke debat over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen, blijkt dat men inmiddels van mening is dat de Angelsaksische systeembenadering is doorgeschoten, dat je een organisatie niet kunt leiden zonder ook te besturen en dat aandeelhouderswaarde, uitgedrukt in geld, een zorgbarende reductie is van de realiteit.

In deze fase van bewustwording valt in allerlei situaties op, dat betrokkenen niet eerst waarnemen en proberen te begrijpen wat er gebeurt, maar meteen actie willen ondernemen. Zo zien we in onze tijd dat mensen mooie ideeën ontwikkelen en allerlei wensen formuleren in de sociale of ecologische sfeer. In veel gevallen gaat het dan om iets wat alleen door en in ontwikkeling, in stavolutie kan ontstaan, maar dat zien betrokkenen niet in. Zij grijpen naar de welhaast vanzelfsprekende methode van organiseren: je stelt een doel, groepeer handelingen in de vorm van plannen, voert uit en bereikt het doel. Er ontstaat zo een strijdigheid tussen wat mensen *zeggen te willen bereiken* en *de wijze waarop* ze dat willen bereiken. Daarnaast zien we bij de aanpak van problemen die gerezen zijn binnen organisaties of in het maatschappelijke, dat men de oplossing zoekt in met interne oriëntaties verbonden vormen van organiseren, die juist het probleem hebben geschapen.

De problematiek van deze tijd vraagt om herkennen van betekenis bij organiseren. Als mensen alle oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren kunnen herkennen, krijgen ze het vermogen om in een specifieke situatie beter waar te nemen en te begrijpen wat er aan de hand is. Het is dan mogelijk voor een specifieke situatie expliciet te maken welk gewicht de verschillende oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren hebben. Daarmee ontstaat een referentiekader voor het geven van een oordeel.

3.5 Contextgedreven en systeemgedreven organiseren

Van Dinten en Schouten (2008) beschrijven in hun nieuwe boek hoe interne oriëntaties organisaties en organiseren zijn gaan domineren. De oriëntatiemix die nu verreweg de meeste organisaties domineert (dus ook in overheden) is volgens hen een

combinatie van zelfreferentialiteit en rationaliteit. In termen van vormen van organiseren: ‘construeren en macht’, met gebruikmaking van elementen uit ‘rationaliseren en overtuigen’. Het gevolg is dat in vrijwel elke sector organisaties te herkennen zijn, die vanuit betekenisgeving gezien een ‘virtual reality’ zijn geworden: een afgesloten ruimte die niet meer verbonden is met de realiteit en waarin mensen (moeiteloos) meegaan met een interne definitie van de situatie. De crises in de financiële wereld, de overheid en allerlei andere organisaties komen in het boek op die manier tot leven.

Er wordt in het boek nadrukkelijk aandacht besteed aan de overgang van externe naar interne oriëntaties bij dienstverlenende organisaties. Vanaf de jaren 80 kon worden waargenomen dat de intern georiënteerde productbenadering met grote snelheid organisaties veroverde die diensten leverden. Dit onder invloed van de ICT-storm in de jaren 80: informatisering en databases. Zo zag je bij alle financiële dienstverleners⁶⁸ dat marketeers voorstelden een cliënten-database op te zetten met bancaire en ook persoonlijke kenmerken van de cliënt. Op die manier leerde je de cliënt beter kennen en kon je zien wat hij afnam. Daarna ontstond de discussie over de vraag of en wanneer je de klant kon aanspreken op mogelijke afname van meer producten en hoe en wanneer hij zich geholpen voelde. In korte tijd zag je een evolutie ontstaan waarin allerlei nieuwe mogelijkheden werden geopperd. Zo ontstonden discussies over klant-profielen. Die werden opgemaakt uit bankgegevens van de klant, maar daar kon je alleen iets mee als je er allerlei persoonlijke gegevens aan koppelde. Vervolgens was de vraag aan de orde of je klanten niet direct moest gaan benaderen, ook als ze niet aan de balie stonden. Direct marketing kwam op. In korte tijd was de klant, zoals Van Dinten en Schouten (2008) het treffend formuleren, “niet meer de persoon aan de balie, maar diens datastring in de computer”. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is, dat de organisatie een afbeelding van klanten heeft gemaakt, die marketeers en medewerkers uitnodigt om na te denken over wat ze kunnen maken en aanbieden. Dienstverlening gaat over in het maken van producten. Daarbij gaat expliciete kennis over klanten domineren: alles wat je in een gestructureerde database kunt vastleggen. Impliciete kennis ofwel ‘tacit knowledge’ over wat klanten beweegt - kenmerkend voor externe oriëntaties - is bij een productbenadering moeilijk te gebruiken, omdat ze moeilijk formatteerbaar is. Contextgedreven dienstverleners zijn op die manier getransformeerd in systeemgedreven dienstverleners.

Ook de groeiende dominantie van de zelfreferentiële oriëntatie is van invloed geweest op de weg die veel dienstverlenende organisaties zijn gegaan. Dat laten Van Dinten en Schouten (2008) zien met behulp van het model van Martin Simon (De Strategische Functie Typologie, 1989). Regimes van organisaties die volgens de indeling van Simon als taakorganisatie waren opgesteld, waarbij ze door een beleidsorgaan werden aangestuurd en afgerekend, hebben hun vrijheidsgraden om de organisatie te

⁶⁸ Tekst gebaseerd op de case ‘Van automatiseren naar informatiseren’, die betrekking heeft op de Rabobank (Van Dinten en Schouten, 2008, pp.111-112). Ik heb de oorspronkelijke tekst veralgemeniseerd, aangezien het in deze case beschreven proces is opgetreden bij alle financiële dienstverleners.

positioneren vergroot door de overgang te maken naar een marktorganisatie. In combinatie hiermee hebben regimes hun vrijheidsgraden om de specificaties te bepalen van wat er wordt voortgebracht vergroot: wat betreft de aangeboden activiteiten werd de overgang gemaakt van een - in termen van Simon - organisatie van het capaciteitfunctie-type (cft) naar een organisatie van het productfunctie-type (pft). Een organisatie van het capaciteitfunctie-type is een dienstverlenende organisatie, die over de competenties beschikt om zich met de opdrachtgever te verbinden en diens wensen om te zetten in specificaties. Een adviesbureau is typisch cft. Een organisatie van het productfunctie-type brengt producten voort en stelt zelf de specificaties van haar producten vast. Een bierbrouwer is typisch pft. Zo'n organisatie doet aan wetenschappelijk en technologisch onderzoek om nieuwe producten te ontwerpen, ontwikkelen en realiseren. Niet alleen industriële ondernemingen werken zo, maar ook steeds meer dienstverlenende organisaties hebben zich toegelegd op pft en zijn daarmee systeemgedreven dienstverleners geworden: ze bedenken een aanbod dat in een productassortiment tot uitdrukking komt, waarna de nadruk komt te liggen op wat nodig is om die producten te maken en af te zetten. Kijk bijvoorbeeld bij cateringbedrijven en facilitaire dienstverleners, of de zorg, het onderwijs, de politie en gemeenten.

In onze tijd moet aan de indeling van Simon (1989) nog een derde vorm worden toegevoegd: het productfunctie-type 'plus' (pft+). Veel pft-organisaties zijn opgeschoven naar pft+: ze bleven uitgaan van hun eigen aanbod, maar dat kon met behulp van nieuwe technologie dermate groot en breed worden, dat het leek alsof ze op iedere wens een antwoord hadden. Zie bijvoorbeeld het enorme aanbod in brillmonturen en glazen, hypotheeken en computers. Medewerkers helpen klanten om in het pft+ aanbod de weg te vinden en de juiste keuze te maken.

Inmiddels werken veel dienstverlenende organisaties vanuit een productbenadering. Medewerkers bedienen klanten vanuit een pft of pft+ aanbod. Dit wordt weerspiegeld in de inrichting en (aan)sturing van deze organisaties: de organisatie maakt producten en is systeemgedreven ingericht; dan kan ze het best systeemgedreven worden aangestuurd. Deze combinatie van systeemgedreven inrichting en sturing noemen Van Dinten en Schouten (2008): *systeemgedreven organiseren*. Interne oriëntaties komen hierin tot gelding.

Naast organisaties (of organisatieonderdelen) die werken vanuit een productbenadering en zelf bedenken wat ze willen bieden, plaatsen Van Dinten en Schouten organisaties (of organisatieonderdelen) waarvoor geldt, dat de context van de ander, de vragen, wensen en problemen van klanten en de specifieke omstandigheden waarin ze verkeren, leidend is in al het denken en doen. Medewerkers worden gedreven door de verbinding met mensen die zij helpen en bieden wat de ander zou hebben gevraagd als hij of zij over hun kennis en inzicht zou hebben beschikt. De organisatie levert diensten en is contextgedreven ingericht; dan kan ze het best contextgedreven worden aangestuurd. Deze combinatie van contextgedreven inrichting en sturing noemen Van Dinten en Schouten (2008): *contextgedreven organiseren*. Externe oriëntaties komen hierin tot gelding.

In hun boek werken Van Dinten en Schouten (2008) contextgedreven organiseren uit als weg die dienstverlenende organisaties kunnen inslaan als ze de huidige infrastructurele en maatschappelijke ontwikkelingen serieus nemen. Met behulp van de moderne infrastructuur kunnen medewerkers zich gemakkelijker dan ooit verbinden met degenen die zij willen helpen en uitgaan van de context - de specifieke omstandigheden - van de klant, cliënt of patiënt.

Volgens Van Dinten en Schouten (2008) had systeemgedreven organiseren de afgelopen dertig jaar de wind mee. Systeemgedreven organiseren is op zijn sterkst als mensen, de omgeving en omstandigheden herhaling mogelijk maken. Maar als mensen zelf, de omgeving en omstandigheden bepalend zijn of veranderen, is contextgedreven organiseren op zijn sterkst. Daarbij is het ook duidelijk dat nieuwe technologie - zoals internet, mobiele telefonie, video-technologie, biotechnologie en biomedische technologie - uitnodigt tot contextgedreven organiseren. Er zal tussen systeem- en contextgedreven organiseren een nieuw evenwicht ontstaan.

Voor vooral leidinggevenden die hun organisatie vanuit het volle spectrum van oriëntaties willen sturen en ernaar inrichten, is het de opgave te selecteren voor welk deel van de activiteiten van de organisatie systeemgedreven organiseren geëigend is en voor welk deel contextgedreven organiseren, en die twee vormen naast elkaar passend in te vullen.

Uit de beschrijving van contextgedreven en systeemgedreven organiseren van Van Dinten en Schouten (2008), heb ik tabel 3.2 (A,B,C) geëxtraheerd, waarin organisaties of organisatieonderdelen die contextgedreven organiseren en organisaties of organisatieonderdelen die systeemgedreven organiseren, naast elkaar zijn gezet en de karakteristieken van beide zijn weergegeven.

	Organisaties/Organisatieonderdelen die contextgedreven organiseren	Organisaties/Organisatieonderdelen die systeemgedreven organiseren
<i>Wat is leidend in al het denken en doen</i>	De context, de omstandigheden / de wensen, vragen en problemen van klanten, en de specifieke omstandigheden waarin ze verkeren.	De eigen bedachte ordening / de van binnenuit bedachte ordening of de ordening die van bovenop wordt opgelegd. (bijv. veiligheidsmodel, stelsel wettelijke ordeningen, regelgeving, HR-systeem, ISO-normen)
<i>Waarnemend en inlevend vermogen</i>	Onmisbaar	Beperkt nodig
<i>Activiteiten</i>	<p>De organisatie / het organisatieonderdeel levert diensten</p> <p>Medewerkers worden gedreven door de verbinding met mensen die zij helpen. Zij <i>doen</i>. Het luisteren naar en oplossen van wensen/vragen/ problemen van klanten staan centraal.</p> <p>Systemen ondersteunen medewerkers, die uitgaan van de klant en zijn context. Pft en pft+ aanbod kan daarbij soms helpen.</p>	<p>De organisatie / het organisatieonderdeel maakt producten</p> <p>a. Industriële onderneming b. Systeemgedreven dienstverlener</p> <p><i>ad b. Systeemgedreven dienstverlener</i> Medewerkers werken vanuit een productbenadering, bedienen klanten vanuit een pft of pft+ aanbod. Het productaanbod staat centraal.</p> <p>Systemen zijn dominant, medewerkers hebben zich te voegen naar systemen.</p>
<i>Oriëntaties</i>	De organisatie/ het organisatieonderdeel is gebaseerd op de sociale oriëntatie, onmiddellijk gevolgd door de open en rationele oriëntatie, die evenveel gewicht hebben.	De organisatie/het organisatieonderdeel is gebaseerd op de zelfreferentiële en rationele oriëntatie. De andere oriëntaties komen daarna: vanuit een ideaaloptiek eerst de sociale aan de voet aan de organisatie, en eerst de open oriëntatie bij ontwikkelaars.

Tabel 3.2-A Contextgedreven organiseren t.o.v. systeemgedreven organiseren
geëxtraheerd uit Van Dinten en Schouten (2008)

	Organisaties/Organisatieonderdelen die contextgedreven organiseren	Organisaties/Organisatieonderdelen die systeemgedreven organiseren
<i>Sturing</i>	<p>Contextgedreven sturing</p> <p><i>Kenmerken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Het zijn vooral de medewerkers zelf die regelen. Medewerkers hebben eigen ruimte. Ze zijn verbonden met hun cliënten en de omgeving, weten wat er nodig is en voelen er zich verantwoordelijk voor. Contextgedreven sturing versterkt medewerkers op allerlei mogelijke manieren in wat zij doen. Planners, handhavers, regelaars, niet of nauwelijks nodig. Ook geen beleidsmakers als stafafdeling nodig. Het bestuur maakt beleid, geeft van buitenaf richting, op grond van wat er in de context speelt en daar nodig is. Manager faciliteert medewerkers; hij is meewerkend voorman en meer leidinggevend dan manager. Hij heeft inhoud, kennis en ervaring op het terrein waarop zijn medewerkers actief zijn. Het is vooral de klant die zorgt voor straf of beloning. Ideaalvorm van contextgedreven sturing maakt gebruik van Verwachting & Evaluatie <p>De organisatie gaat uit van wat verwacht wordt ten aanzien van (ontwikkelingen bij) cliënten en de wijze waarop ze door de organisatie bediend worden, en evalueert om te zien of alles gaat naar verwachting en wanneer verwachtingsbijstelling nodig is.</p> <p>De organisatie richt zich op goede dienstverlening; in relaties de goede dingen voor klanten doen. Cliënten laten weten wat 'goed' is. Winst en dergelijke wordt niet als hoogste doel gesteld; zij ontstaat als natuurlijk effect van goede dienstverlening. Financieel resultaat volgt na inspanning.</p>	<p>Systeemgedreven sturing</p> <p><i>Kenmerken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> De organisatie / het organisatie-onderdeel wordt gestuurd vanuit de gedachte dat er steeds nieuwe dingen bedacht en gerealiseerd moeten worden. Planners, handhavers, regelaars, beleidsmakers nodig. Manager heeft een plaats in een structuur. Hij zorgt ervoor dat de activiteiten van medewerkers gecoördineerd blijven, om te doen wat eerder bedacht is. Hij kan leunen op voorschriften over wat er gemaakt moet worden en de manier waarop, en op beloningen en sancties. Hij is bron van energie voor mensen om hen te motiveren, te leiden en te belonen. Ideaalvorm van systeemgedreven sturing maakt gebruik van Planning & Control <p>Geplande resultaten zijn vertrekpunt en de organisatie controleert de uitvoering of die worden gehaald. En stelt resultaten bij door de planning te veranderen.</p> <p>De organisatie richt zich op omzet, winst, kostenreductie en dergelijke. Winst wordt veelal als hoogste doel gesteld; financieel resultaat is constructie vooraf. Ratio's/maatstaven zoals klanttevredenheid, medewerkerstevredenheid, kwaliteit van de producten, worden geïnterpreteerd vanuit hun bijdrage aan het financiële resultaat.</p>

Tabel 3.2-B

	Organisaties/Organisatieonderdelen die contextgedreven organiseren	Organisaties/Organisatieonderdelen die systeemgedreven organiseren
<i>In-richting</i>	<p>Contextgedreven inrichting</p> <p><i>Kenmerken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De inrichting van de organisatie maakt het mogelijk dat medewerkers dingen doen die de ander verder helpen, in een vorm die bij de ander en diens situatie past. • Inrichting loopt van beneden naar boven. • De medewerkers zijn geselecteerd op externe oriëntatie, synthetisch vermogen en deskundigheid. De medewerker zal gebruik maken van een netwerk waarin allerlei deskundigen zitten die zo nodig kunnen worden ingeschakeld. De medewerkers in een groep doen het samen en komen als groep tot prestaties. • Tacit knowledge over klanten en hun context draagt de verbinding van de medewerkers met klanten. • Organisatie-eenheden zijn klein, gezien het belang van tacit knowledge. • Het delen van context en inlevingsvermogen zijn fundamenteel voor het ontstaan van relaties. Medewerkers die wonen in het werkgebied van de organisatie passen daarbij. • Leiding geven. • Nieuwe ICT-architectuur ondersteunt medewerkers in hun dienstverlening en honoreert het specifieke. • Ook het facilitaire bedrijf is contextgedreven; heeft de werkwijze van de leidende eenheden als vertrekpunt. Geen call-centers. 	<p>Systeemgedreven inrichting</p> <p><i>Kenmerken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De organisatie bedenkt een aanbod dat in een productassortiment tot uitdrukking komt. Daarna komt de nadruk te liggen op wat nodig is om die producten te maken en af te zetten: mensen, machines, grondstoffen, gebouwen en computers worden in een systeem ondergebracht. • Inrichting loopt van boven naar beneden. • Zelfreferentiële en rationele medewerkers passen bij de aard van de activiteiten. • Expliciete kennis over klanten domineert: alles wat je in een klantendatabase kunt vastleggen. • De organisatie kan (zeer) groot zijn, net zo groot als van binnenuit als efficiënt wordt berekend. • Medewerkers kunnen wonen waar ze zelf willen. • Managen. • Centralistische ICT-systemen domineren. • Ook het facilitaire bedrijf is systeemgedreven. Bijv.: call-centers en sprekende computers.

Tabel 3.2-C

4 De sector verpleging, verzorging en thuiszorg en de sector woningcorporaties in beweging

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het concept van de maatschappelijke onderneming theoretisch verkend. De maatschappelijke onderneming kwam hierin naar voren als een gemeenschappelijk concept of profiel voor non-profitorganisaties in sectoren zoals wonen/woningcorporaties, gezondheidszorg, onderwijs en welzijn. Aangezien deze sectoren onderling grote verschillen vertonen en het nadrukkelijk de bedoeling is om de praktijk van het maatschappelijk ondernemen in deze studie te betrekken, is de keuze gemaakt om in deze studie een focus aan te brengen en ons te richten op maatschappelijke ondernemingen in de sectoren woningcorporaties en gezondheidszorg.

Binnen de gezondheidszorg concentreren wij ons op organisaties die actief zijn in de thuiszorg, al dan niet in combinatie met dienstverlening op het terrein van verpleeg- en verzorgingshuiszorg (en eventueel andere dienstverlening). Hierbij wordt opgemerkt dat de afgelopen jaren een groot aantal fusies tussen thuiszorgorganisaties en verpleeg- en verzorgingshuizen tot stand is gekomen. Als uitvloeisel hiervan fuseerden in 2006 de werkgeversorganisatie voor de thuiszorg, genaamd Z-org, en de werkgeversorganisatie voor de verpleeg- en verzorgingshuizen, genaamd Arcares, tot één werkgeversorganisatie: ActiZ. Ook wordt sinds 2006 in (financiële) brancherapporten over de gezondheidszorg geen onderscheid meer gemaakt naar de subsectoren Thuiszorg en Verpleging & Verzorging. Instellingen die actief zijn in één of beide subsectoren worden sindsdien aangemerkt als instellingen in de subsector Verpleging, Verzorging en Thuiszorg ('VVT') (zie PwC, 2007).⁶⁹

De VVT-sector en de sector woningcorporaties zijn sectoren die sterk in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan en volop in beweging zijn. Dit hoofdstuk beschrijft de specifieke context waarin maatschappelijke ondernemingen in de VVT-sector en in de sector woningcorporaties opereren. Tevens bevat het een schets van relevante ontwikkelingen in beide sectoren.

⁶⁹ Naast instellingen die hun omzet hoofdzakelijk (> 70%) in één van de onderscheiden subsectoren in de gezondheidszorg - Ziekenhuizen/Universitaire Medische Centra, VVT, Geestelijke Gezondheidszorg en Gehandicaptenzorg - genereren, zijn er de afgelopen jaren door fusies ook zogenoemde gemengde instellingen ontstaan, die zich expliciet richten op meerdere subsectoren en een aanzienlijk deel van de baten (> 30%) in meerdere subsectoren realiseren (zie PwC, 2007). Een voorbeeld van een gemengde zorgaanbieder is het concern Espria.

4.2 De sector verpleging, verzorging en thuiszorg

4.2.1 Over de AWBZ en de Wmo

Zorgorganisaties die actief zijn in de thuiszorg, al dan niet in combinatie met verpleeg- en verzorgingshuiszorg, opereren in een complexe context, waarin ze in het kader van de AWBZ te maken hebben met de inkoop van AWBZ-zorg door zorgkantoren en met indicatiestelling voor AWBZ-zorg door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die op 1 januari 2007 in werking is getreden, hebben ze te maken met het inkopen van hulp bij het huishouden door gemeenten via een Europese aanbestedingsprocedure en met indicatiestelling voor hulp bij het huishouden onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

AWBZ⁷⁰

Via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is iedere Nederlander verzekerd voor zorg en ondersteuning bij langdurige ziekte, handicap of ouderdom. Tot 1 januari 2007 konden mensen in de AWBZ aanspraak maken op zeven verschillende ‘zorgfuncties’, te weten: huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, behandeling en verblijf.

Per 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden en is de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo. De thuiszorg is sindsdien niet langer geheel geregeld via de AWBZ, maar valt onder twee regimes, dat van de AWBZ en dat van de Wmo.

Met ingang van 1 januari 2009 zijn de AWBZ-functies ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding gecombineerd tot één functie begeleiding. Daarbij is de selectie voor AWBZ-begeleiding strenger geworden.

De indicatiestelling voor AWBZ-zorg wordt sinds 1 januari 2005 uitgevoerd door een nieuwe, centraal aangestuurde organisatie: het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ heeft die indicatiestelling overgenomen van de Regionale Indicatieorganen (RIO's), die daar onder gemeentelijke regie tot 2005 verantwoordelijk voor waren. Met de start van het CIZ is er één toegangspoort gekomen voor alle zorg op het gebied van de AWBZ. Zonder CIZ-indicatie heeft iemand geen recht op zorg die betaald wordt uit de AWBZ. Het CIZ kent zes districten met in elk district een aantal kantoren en een landelijk hoofdkantoor, dat taken op zich neemt waarvoor centrale aansturing gewenst is, zoals uniformering in indicatiestelling. De missie van het CIZ is om te komen tot een onafhankelijke, objectieve en integrale indicatiestelling. De centrale aansturing is erop gericht om, zowel logistiek als inhoudelijk, een eenduidige werkwijze te implementeren bij de medewerkers van de CIZ-kantoren. Bij de inhoudelijke beoordeling van indicatieaanvragen gebruikt het CIZ landelijke protocollen en richtlijnen.

⁷⁰ Bronnen: website ministerie van VWS en website CIZ.

Een indicatie voor ‘verblijf’ is aan de orde als iemand voortdurend toezicht nodig heeft, ieder moment hulp nodig heeft en/of in een speciale aangepaste omgeving moet verblijven. Denk aan een tijdelijk of permanent verblijf in een verpleeg- of verzorgingshuis. Sinds juli 2007 worden indicaties met de functie ‘verblijf’ erin, uitgedrukt in termen van zorgzwaartepakketten (ZZP’s).⁷¹ Een ZZP is een volledig pakket van zorg dat aansluit op de kenmerken van de cliënt en het soort zorg dat er nodig is. Voor de overige AWBZ-zorgfuncties wordt de CIZ-indicatie uitgedrukt in zorgfuncties met daarbij de omvang in klassen, die een aantal uren of dagdelen bestrijken.

Op grond van de CIZ-indicatie kan de cliënt per zorgfunctie kiezen voor hulp in natura (door een zorginstelling) of voor een persoonsgebonden budget (PGB), waarmee hij zelf hulp kan organiseren en inkopen. Hier komt het zorgkantoor in beeld: het kantoor dat in een bepaalde regio de AWBZ uitvoert. Kiest de cliënt voor een PGB, dan wordt de indicatie door het zorgkantoor omgerekend in een bedrag in geld. De cliënt die kiest voor zorg in natura gaat met zijn indicatie naar één van de door het zorgkantoor gecontracteerde zorgaanbieders. De keuze van de cliënt voor een bepaalde zorgaanbieder zal samenhangen met de verwachting dat de geïndiceerde zorg bij die aanbieder kan worden geleverd op de manier waarop hij dat wil.

De zorgkantoren zijn verantwoordelijk voor de inkoop van extramurale en intramurale AWBZ-zorg voor cliënten die dit niet zelf willen regelen en zorg in natura wensen. Sinds 2005 is hierbij sprake van een macrokader dat jaarlijks door de overheid wordt vastgesteld (de landelijke financiële contracteerruimte) en dat vervolgens wordt verdeeld in contracteerruimtes per individueel zorgkantoor (Varkevisser, Van der Geest en Schut, 2007; NZa, 2009). Het zorgkantoor komt met zorgaanbieders tot productieafspraken (volume, prijs, kwaliteit), waarbij voor de prijs maximumtarieven gelden, die door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) worden vastgesteld. De regionale contracteerruimte vormt een begrenzing per zorgkantoor voor zowel de hoogte van de productieafspraken met de aanbieders, als - indirect - voor de afrekening van de werkelijke productie.

In de AWBZ ziet de NZa toe op zowel de AWBZ-zorgaanbieders als op de zorgkantoren.

Wet maatschappelijke ondersteuning⁷²

Per 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Het maatschappelijk doel van de Wmo is dat alle burgers kunnen meedoen aan alle

⁷¹ De indicatiestelling in ZZP’s past bij de invoering van zorgzwaartebekostiging per 1 januari 2009. Zorgzwaartebekostiging is een nieuw systeem voor de financiering van instellingen in de verpleging en verzorging, de gehandicaptenzorg en de langdurige geestelijke gezondheidszorg, waarbij zorginstellingen niet meer zoals voorheen een geldbedrag ontvangen op basis van beschikbare capaciteit (het aantal plaatsen), maar instellingsbudgetten afhankelijk zijn van de hoeveelheid zorg die cliënten nodig hebben.

⁷² Bronnen:

www.invoeringwmo.nl (website waar het ministerie van VWS en de VNG informeren over de Wmo);
www.info-wmo.nl (website met informatie over de Wmo van het ministerie van VWS).

facetten van de samenleving. Uitvoering van de Wmo is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Wat regelt de Wmo?

- De Wmo regelt dat mensen die hulp nodig hebben in het dagelijks leven ondersteuning krijgen van hun gemeente. Het gaat om voorzieningen als hulp in het huishouden, een rolstoel of woningaanpassing.
- De Wmo ondersteunt mensen die zich inzetten voor hun medemens of buurt. Het gaat bijvoorbeeld om mantelzorgers en vrijwilligers.
- De Wmo ondersteunt activiteiten in buurten en wijken die de onderlinge betrokkenheid in buurten en wijken vergroten.
- De Wmo biedt ondersteuning om te voorkomen dat mensen later zwaardere vormen van hulp nodig hebben. Het gaat bijvoorbeeld om opvoedingsondersteuning en activiteiten tegen eenzaamheid.

Met de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de maatschappelijke ondersteuning. Het ministerie van VWS geeft de kaders aan waarin elke gemeente haar eigen Wmo-beleid kan maken, afgestemd op de wensen en samenstelling van de inwoners. Inwoners en belangenorganisaties krijgen inspraak bij het opstellen van het gemeentelijke Wmo-beleidsplan.

De thuiszorg en de Wmo⁷³

In de Wmo is een ‘compensatieplicht’ opgenomen: gemeenten moeten voorzieningen treffen om burgers te compenseren die beperkingen ondervinden bij hun zelfredzaamheid en participatie in de samenleving (artikel 4 Wmo). De hulp bij het huishouden is een van die voorzieningen.

Per 1 januari 2007 is de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo. Met de overheveling werd onder meer beoogd (meer) samenhang te creëren tussen wonen, welzijn en diensten ten behoeve van burgers met beperkingen ten aanzien van zelfredzaamheid en participatie in het maatschappelijk verkeer. Voor de thuiszorg betekende de overheveling dat de gemeenten sindsdien de huishoudelijke verzorging - onder de Wmo ‘hulp bij het huishouden’ (HH) genoemd - regelen. De overige thuiszorg, zoals persoonlijke verzorging en verpleging thuis, valt nog steeds onder de AWBZ.

Met de Wmo is de beleidskeuze gemaakt marktwerking in de hulp bij het huishouden te introduceren. De introductie van marktwerking heeft gestalte gekregen in de vorm van aanbesteding van de hulp bij het huishouden door gemeenten (Significant, 2007). Sinds de Wmo van kracht is zijn de gemeenten - en niet meer de zorgkantoren - verantwoordelijk voor het inkopen van hulp bij het huishouden. Gemeenten zijn volgens het ministerie van VWS verplicht om de hulp bij het huishouden in te kopen via een Europese aanbestedingsprocedure.⁷⁴ De gemeente contracteert de zorgaanbieders die de hulp bij het huishouden (in natura) gaan leveren. Om huishoudelijke

⁷³ Bronnen: diverse websites, o.a.: www.invoeringwmo.nl; www.info-wmo.nl ; www.zorgvisiearchief.nl; www.kenniscentrumwonzorg.nl.

⁷⁴ Zie paragraaf 4.2.2 over de discussie of aanbesteden van huishoudelijke hulp verplicht is.

hulp in januari 2007 beschikbaar te hebben zijn veel gemeenten al in 2006 met een Wmo-aanbesteding begonnen.

Wat betreft de indicatiestelling voor hulp bij het huishouden bepaalt de gemeente uiteindelijk of iemand in aanmerking komt voor hulp bij het huishouden en welk product HH nodig wordt geacht. Daarbij kan een gemeente besluiten om de indicatie zelf te doen of uit te besteden. Zo kan een gemeente ervoor kiezen om alleen eenvoudige indicaties zelf te doen en ingewikkelde indicaties uit te besteden aan het CIZ, vooral als er ook een indicatie nodig is voor AWBZ-zorgfuncties.

Onder de Wmo kunnen mensen kiezen voor huishoudelijk hulp in natura, waarbij de hulp bij het huishouden wordt geleverd door een door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder, of voor een PGB, waarmee iemand zelf huishoudelijke hulp kan inkopen. Veel gemeenten hanteren voor een PGB de 75% norm, dat wil zeggen het PGB-tarief is 75% van het tarief voor zorg in natura.

4.2.2 Recente ontwikkelingen in de thuiszorg rond de Wmo

Inmiddels zijn de effecten voor de thuiszorg zichtbaar geworden van de overheveling van de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ naar de Wmo per 1 januari 2007. Deze effecten hebben de afgelopen tijd de gemoederen in de sector, de gemeenten en de landelijke politiek flink beziggehouden en er is veel aandacht voor geweest in de media.

De eerste aanbesteding door gemeenten

Blijkens onderzoek van Research voor Beleid (maart 2007) in opdracht van het ministerie van VWS ten behoeve van de eerste Voortgangsrapportage Wmo (VWS, 2007a), heeft de eerste aanbesteding zowel gemeenten als zorgaanbieders veel tijd en inzet gekost. Een belangrijk knelpunt bij de aanbesteding was de korte tijd die er voor beschikbaar was. Blijkens onderzoek van Significant (augustus 2007) ten behoeve van de tweede Voortgangsrapportage Wmo (VWS, 2007b), is een groot aantal aanbestedingen - uit tijdsdruk - eerder technisch correct dan politiek bewust uitgevoerd.

Gemeenten hebben de gunningscriteria en de weging die zij hanteren moeten vastleggen in hun bestek. Op basis hiervan wordt in het onderzoek van Research voor Beleid (maart 2007) geconstateerd, dat gemeenten kwaliteit gemiddeld genomen zwaarder hebben laten wegen dan prijs. Echter, in een brainstormsessie van onderzoeksbureau Significant (augustus 2007) met verschillende betrokken organisaties uit het veld, werd het gevoel uitgesproken dat prijs onbedoeld een dominante rol heeft gespeeld ten opzichte van kwaliteit in de keuze van de te contracteren aanbieders.

Blijkens het onderzoek van Research voor Beleid (maart 2007) waren de geïnterviewde gemeenten over het algemeen tevreden over de prijs-kwaliteit-verhouding van de ingekochte hulp bij het huishouden. De gemiddelde prijs waarvoor hulp bij het huishouden werd ingekocht lag onder het (maximale) tarief van het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG-tarief) voor 2006. Zorgaanbieders waren over het algemeen van mening dat de hulp bij het huishouden door gemeenten was

ingekocht tegen een te lage prijs in combinatie met (te) hoge kwaliteitseisen. Het aantal gecontracteerde aanbieders lag in 84% van de geïnterviewde gemeenten tussen de drie en tien aanbieders. Negen van de tien gemeenten hadden een mix van oude en nieuwe aanbieders gecontracteerd. In bijna de helft van de gemeenten hadden de contracten een looptijd van twee jaar of korter.

Verschuiving van HH2 naar HH1: achtergronden

Onder de Wmo wordt voor de hulp bij het huishouden - zowel in de aanbestedingsbestekken van de gemeenten als bij de indicatiestelling - een nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de 'producten' hulp bij het huishouden 1 (HH1) en hulp bij het huishouden 2 (HH2). HH1, de 'eenvoudige vorm' van hulp bij het huishouden behelst enkel het overnemen van huishoudelijke taken. Bij het zwaardere product HH2 wordt naast het overnemen van huishoudelijke taken een vorm van ondersteuning van de cliënt bij het organiseren van het huishouden geboden (Research voor Beleid, maart 2007).

Uitgaande van dit onderscheid was het meest ingrijpende (indirecte) effect van de overheveling van de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ naar de Wmo, de onverwacht grote verschuiving die heeft plaatsgevonden van HH2 naar HH1 bij de levering van hulp bij het huishouden. Volgens brancheorganisatie ActiZ (2008) was de inzet van HH1 ten opzichte van HH2 onder de AWBZ 20% HH1 en 80% HH2. Sinds de herindicatie van overgangsccliënten (cliënten die voor de invoering van de Wmo huishoudelijke hulp uit de AWBZ ontvingen) is deze verhouding het omgekeerde, namelijk 80% HH1 en 20% HH2.

Reeds in de eerste maanden van 2007 werd een verschuiving van HH2 naar HH1 bij de daadwerkelijke levering van hulp bij het huishouden zichtbaar. In de berichtgeving van de media hierover werd verondersteld, dat hieraan een verschuiving in indicaties van HH2 naar HH1 ten grondslag lag. Gemeenten zouden scherper indiceren dan dat er onder de AWBZ werd geïndiceerd. Ten behoeve van de eerste Voortgangsrapportage Wmo (VWS, 2007a) heeft Research voor Beleid (maart 2007) onderzoek gedaan naar de achtergronden van deze verschuiving. Hieruit kwam naar voren dat in de eerste maanden van 2007 geen sprake was van grote verschuivingen in indicaties van HH2 naar HH1.⁷⁵ Wel was sprake van een behoorlijke verschuiving van HH2 naar HH1 bij de daadwerkelijke levering van hulp bij het huishouden doordat gemeenten andere afspraken met zorgaanbieders hebben dan de afspraken van zorgkantoren met zorgaanbieders toen huishoudelijke hulp onder de AWBZ viel. Onder de Wmo is het indicatiebesluit leidend voor de levering van een bepaalde vorm van huishoudelijke hulp door de zorgaanbieder. Als zorgaanbieders zwaardere hulp leveren dan de indicatie aangeeft, krijgen ze geen hogere vergoeding. Dit in

⁷⁵ In 2006 werd bij de indicatiestelling voor de AWBZ-functie huishoudelijke verzorging (HV) geen onderscheid gemaakt tussen HV1 en HV2. Wel werden door het CIZ activiteiten aangegeven waarvoor de cliënt huishoudelijke verzorging nodig had. Op basis van de bij de indicaties opgenomen activiteiten, heeft het CIZ achteraf de verhouding tussen geïndiceerde HV1 en HV2 in 2006 vastgesteld. Op basis van deze vertaalslag blijkt dat de verhouding in indicaties in de eerste twee maanden van 2007 niet is veranderd ten opzichte van 2006. Bron: Research voor Beleid (maart 2007).

tegenstelling tot de situatie voor de invoering van de Wmo, waarin in de praktijk de zorgaanbieders, in overleg met het zorgkantoor, zelf konden bepalen welke vorm van hulp bij het huishouden zij noodzakelijk achtten voor de betrokken cliënt. Daarbij kregen cliënten regelmatig zwaardere hulp bij het huishouden dan waarvoor ze waren geïndiceerd.

Op 1 januari 2008 is het overgangsrecht uit de Wmo afgelopen. Voor gemeenten betekende dit dat alle circa 300.000 overgangsccliënten per 1 januari 2008 een Wmo-beschikking dienden te hebben, waardoor in de loop van 2007 veel herindicaties moesten plaatsvinden. Uit onderzoek van Research voor Beleid (april 2008) naar het aflopen van het overgangsrecht blijkt, dat er bij de overgangsccliënten⁷⁶ wel degelijk een verschuiving *in indicaties* van HH2 naar HH1 heeft plaatsgevonden. Meer dan eenderde (38%) van de gemeenten zag dat een substantieel deel van de overgangsccliënten was geïndiceerd voor een lichtere vorm van hulp bij het huishouden. Deze verschuiving in indicaties heeft vervolgens geleid tot een overeenkomstige verschuiving in de daadwerkelijke levering van zorg.

Gevolgen van de verschuiving van HH2 naar HH1 in combinatie met de lagere tarieven

De onverwacht forse verschuiving van HH2 naar HH1 bij de levering van zorg in combinatie met de prijsdruk op de tarieven voor huishoudelijke hulp als gevolg van de eerste ronde aanbestedingen, heeft in de periode 2007/2008 negatieve gevolgen meegebracht voor de financiële positie van zorgaanbieders⁷⁷, voor medewerkers in de thuiszorg en voor cliënten.⁷⁸

Gevolgen voor zorgaanbieders in 2007/2008

De verschuiving van HH2 naar HH1 ging gepaard met een verschuiving in het benodigde deskundigheidsniveau. Voor de levering van HH1 kan het deskundigheidsniveau van een zogenoemde alfahulp (ook wel: alphahulp) worden ingezet. Dit is het deskundigheidsniveau met de laagste kosten (PwC, 2008). Alfahulpen zijn niet in dienst van een zorginstelling maar van de zorgcliënt. De zorginstelling bemiddelt tussen de zorgcliënt en de alfahulpen. Voor de levering van HH2 is het deskundigheidsniveau van tenminste een Thuishulp A nodig. Thuishulpen A hebben een opleiding gevolgd en zijn in dienst van de zorginstelling.

De personeelsbestanden van de thuiszorgaanbieders waren niet ingesteld op de nieuwe situatie. Ze hadden naar verhouding te veel personeel in dienst dat gekwalificeerd was voor HH2. Volgens het CBS (2009a) hebben instellingen in de sector Verpleging, Verzorging en Thuiszorg (VVT) in 2007 op grote schaal personeel in loondienst vervangen door alfahulpen. Het aantal voltijdbanen van werknemers in 2007 daalde met 5 procent. Tegelijkertijd verdubbelde de inzet van personeel dat niet

⁷⁶ Het gemiddelde aantal overgangsccliënten op het totaal aantal cliënten dat hulp bij het huishouden ontving in gemeenten was 69% (Research voor Beleid, april 2008).

⁷⁷ Cijfers over het jaar 2009 waren bij het afsluiten van de tekst van dit hoofdstuk nog niet bekend.

⁷⁸ Overigens hebben gemeenten in 2007 200 miljoen euro Wmo-geld overgehouden aan de huishoudelijke hulp in de thuiszorg (NRC Handelsblad, 12 februari 2008).

in loondienst is, waaronder alfahulpen. Toch hebben thuiszorgaanbieders volgens brancheorganisatie ActiZ (2008) lange tijd Thuishulpen A ingezet op HH1, tegen een verliesgevend tarief van 14 euro. Hiermee probeerden zij een kwaliteitsval en gedwongen ontslagen te voorkomen.

Uit onderzoek van PricewaterhouseCoopers in 2008 (PwC, 2008) komt naar voren dat de gemeentetarieven voor huishoudelijke hulp op dat moment vaak niet kostendekkend waren. PwC stelde vast dat in 2008 gemeenten gemiddeld tussen de 2 en 4 euro minder betaalden dan de kostprijs voor een uur huishoudelijke hulp.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de invoering van de Wmo tot slechte financiële resultaten in de sector Verpleging, Verzorging en Thuiszorg (VVT) heeft geleid. Uit de publicatie 'Gezondheid en zorg in cijfers 2009' van het CBS (2009b) blijkt, dat in 2007 31 procent van de VVT-instellingen verlies leed; veel meer dan in 2006 toen 17 procent van de instellingen verlies leed. Van de instellingen waarbij de door de Wmo gefinancierde huishoudelijke hulp meer dan 5 procent van de opbrengsten bedraagt, is meer dan de helft in 2007 in de rode cijfers beland. Dat is veel meer dan bij de instellingen die geen of weinig huishoudelijke hulp voor de Wmo leveren. Van hen leed 20 procent verlies in 2007. In 2008 is het aantal verliesgevende instellingen met Wmo-opbrengsten licht gedaald, maar nog steeds veel hoger dan bij de instellingen zonder Wmo-opbrengsten. Deze daling is volgens de CBS-publicatie (2009b) waarschijnlijk te danken aan het feit dat een aantal thuiszorginstellingen in 2008 is gestopt met het leveren van verliesgevende huishoudelijke hulp.⁷⁹ Ook heeft een aantal VVT-instellingen de personeelsopbouw aangepast aan de nieuwe situatie, waardoor de kosten zijn gedaald. VVT-instellingen konden in 2007 en 2008 een beroep doen op subsidie van VWS om hun thuishulpen te laten om-, her- en bijscholen.

Gevolgen voor medewerkers in de thuiszorg in 2007/2008

Bij veel medewerkers in de thuiszorg zijn de gevolgen van de invoering van de Wmo rauw op het dak gevallen. Thuiszorgmedewerkers in vaste dienst hing de dreiging van ontslag boven het hoofd; medewerkers die vaak al jarenlang met grote betrokkenheid en tot volle tevredenheid van hun cliënten in de thuiszorg werkzaam waren. Ook kwam het voor dat thuiszorgmedewerkers in vaste dienst min of meer gedwongen werden hun bestaande arbeidscontract om te zetten in een alfahulpcontract, waarbij ze er in arbeidsvoorwaarden en -rechten op achteruit gingen (VWS, 2007b).

Gevolgen voor de cliënten in 2007/2008

Zoals geconstateerd in de Tussenrapportage Wmo van februari 2008 (VWS, 2008), stuurden thuiszorgaanbieders bij hulp in natura steeds vaker alfahulpen naar cliënten met een HH1 indicatie. Daarbij was het voor cliënten vaak niet duidelijk wat de consequenties waren van het ontvangen van hulp bij het huishouden door een alfahulp. Cliënten werden vaak onbewust werkgever met de daarbij behorende

⁷⁹ PricewaterhouseCoopers (PwC, 2009) wijst in dit verband op sanering door verkoop van verliesgevende huishoudelijke hulp aan schoonmaakbedrijven.

werkgeverslasten, zoals loondoorbetaling gedurende zes weken bij ziekte, geen hulp bij afwezigheid door ziekte of vakantie en aansprakelijkheid voor schade die ontstaat tijdens de werkzaamheden van de alfahulp.

Clëntenorganisaties zeiden dat de thuiszorg voor ouderen onder de Wmo was verslechterd. Dat maakten zij op uit de klachten die bij het Meldpunt (her)indicatie thuiszorg waren binnengekomen.⁸⁰

Maatregelen van de staatssecretaris van VWS

Langs verschillende wegen heeft staatssecretaris Bussemaker van VWS aan een oplossing gewerkt om gedwongen ontslagen in de thuiszorg en gedwongen alfahulp zoveel mogelijk te voorkomen. In de Tussenrapportage Wmo van februari 2008 (VWS, 2008) noemt de staatssecretaris een aantal maatregelen, die ze sinds haar aantreden had getroffen:

- Het ministerie van VWS, werkgevers, werknemers en gemeenten hebben op 19 juni 2007 een convenant gesloten om gezamenlijk, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, de problemen op te pakken.
- Om thuiszorgmedewerkers voor de zorg te behouden heeft de staatssecretaris voor het jaar 2007 en het jaar 2008 subsidieregelingen aan thuiszorginstellingen ter beschikking gesteld voor het opvangen van de personele gevolgen van de invoering van de Wmo.
- Er is een Mobiliteitscentrum Thuiszorg geopend, waar medewerkers van werk naar werk werden begeleid, bij voorkeur in de thuiszorg.
- Aan gemeenten en thuiszorgaanbieders is vanuit het ministerie van VWS een handreiking ter beschikking gesteld om bij (de tweede ronde van) aanbestedingen sociale en arbeidsmarkteffecten een goede plek te geven. Het betreft de brochure 'Sociaal overwogen aanbesteden' (Hellendoorn et al., 2007).

Wetswijziging Wmo

Deze maatregelen achtte de staatssecretaris nog onvoldoende. Op het punt van de geconstateerde toename van de inzet van alfahulpen, waarbij steeds meer thuiszorgaanbieders alfahulpen naar cliënten stuurden zonder dat de cliënt wist dat hij in feite werkgever is van deze alfahulp, was er volgens de staatssecretaris geen sprake van een transitieprobleem, maar van een weeffout in de wet. Tegen deze achtergrond werd in de genoemde Tussenrapportage Wmo (VWS, 2008) een wetswijziging Wmo aangekondigd, met als hoofddoel het versterken van de positie van de burger in de Wmo.

⁸⁰ Zes samenwerkende cliëntenorganisaties hebben januari 2008 het Meldpunt (her)indicatie thuiszorg geopend. Door de komst van de Wmo moesten circa 300.000 overgangsccliënten opnieuw worden geïndiceerd. In 2008 zijn bij het meldpunt zo'n 900 klachten binnengekomen. Uit onderzoek van Research voor Beleid (december 2008) blijkt dat de klachten vooral betrekking hadden op vermindering van het aantal uren hulp of stopzetten van de hulp na herindicatie. Het proces van indicatiestelling was (mede) het onderwerp in driekwart van de klachten. Veel van deze klachten gingen over toepassing van het begrip gebruikelijke zorg (zorg van huisgenoten voor elkaar) en/of over het feit dat de indicatiestelling door de gemeente telefonisch had plaatsgevonden.

De wetswijziging bevat drie elementen⁸¹:

- Kern van de wetswijziging is, dat wordt uitgesloten dat de zorgaanbieder de huishoudelijke hulp in natura via een alfahulp of zelfstandige levert, waardoor de burger ongewild werkgever of opdrachtgever wordt. De cliënt krijgt onder de gewijzigde Wmo de keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura, of een vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp. Als de burger de voorziening in natura wenst, regelt de gemeente de voorziening voor de burger, waarbij de burger uitsluitend ontvanger van de voorziening is en op geen enkele wijze mag worden geconfronteerd met enige verantwoordelijkheid als werkgever of opdrachtgever. Als de burger de voorziening zelf wil regelen, kan hij een persoonsgebonden budget - waaronder de vergoeding voor de alfahulp - bij de gemeente aanvragen.
- De wetswijziging regelt expliciet de geïnformeerde toestemming. Hierdoor worden gemeenten verplicht om hun burgers goed en begrijpelijk te informeren over de consequenties van de keuze die de burger maakt.
- Een nieuwe bepaling regelt dat nieuw gegunde thuiszorgaanbieders met de oude - niet gegunde - aanbieders van hulp bij het huishouden overleg voeren over een mogelijke overname van personeel.

De Tweede Kamer heeft op 14 april 2009 ingestemd met de voorgestelde wijziging van de Wmo en de Eerste Kamer op 9 juli 2009. De wetswijziging is op 1 januari 2010 in werking getreden.

Meedoen of afhaken bij de Wmo-aanbesteding

Bij de aankondiging van de wetswijziging Wmo in februari 2008 heeft het ministerie van VWS de gemeenten per brief, mede namens de VNG, geadviseerd om bij de eerstkomende ronde aanbestedingen rekening te houden met deze wetswijziging. De wijziging van de Wmo per 1 januari 2010 leidt tot een kostenstijging voor de zorgorganisaties. Zij kunnen immers geen alfahulpen meer inzetten bij de levering van HH1 in natura. Alfahulpen treden weer in dienst bij thuiszorgorganisaties, waardoor de personeelskosten stijgen.

Brancheorganisatie ActiZ bracht in september 2009 een persbericht⁸² uit met als strekking dat tientallen gemeenten in hun Wmo-aanbesteding 2010 nog steeds een tarief onder de kostprijs boden.⁸³ Volgens ActiZ bedragen de kosten voor HH1 in 2010 gemiddeld tussen de 23 en 25 euro per uur. Uit het onderzoek dat ActiZ onder de leden had gedaan, was gebleken dat zeker 80 gemeenten een HH1 tarief voor 2010 hanteren van onder de 23 euro per uur. Dit plaatst zorgorganisaties volgens ActiZ voor een duivels dilemma: meedoen met verder financieel verlies maar behoud van werkgelegenheid en cliënten, of afhaken met negatieve gevolgen voor medewerkers en cliënten. In de eerste aanbesteding stonden zorgorganisaties volgens ActiZ voor

⁸¹ Bronnen: website ministerie van VWS; website www.invoeringwmo.nl.

⁸² Perbericht ActiZ. 'Wmo-tarieven bij veel gemeenten onder de kostprijs', 30 september 2009.

⁸³ Zoals reeds vermeld, was uit onderzoek van PwC (2008) gebleken dat de gemeentetarieven voor huishoudelijke hulp in 2008 vaak niet kostendekkend waren.

hetzelfde dilemma, waarbij velen kozen voor hun cliënten en medewerkers. Financieel gezien heeft dat de sector geen goed gedaan.

Uit berichten in de media kan worden opgemaakt dat in 2008 en 2009 verschillende zorgorganisaties (noodgedwongen) de keuze maakten om de verliesgevende huishoudelijke hulp af te stoten. Zo is zorgorganisatie Vitras/CMD per 1 januari 2010 geheel gestopt met het leveren van huishoudelijke hulp. Zorgconcern Evean Groep heeft medio 2008 de activiteit huishoudelijke zorg verkocht aan Thuiszorg Service Nederland (TSN), dochter van schoonmaakreus Asito. Dit heeft er in belangrijke mate aan bijgedragen dat Evean Groep 2008 kon afsluiten met een positief resultaat.⁸⁴ Een ander voorbeeld is zorginstelling tanteLouise-Vivensis, waarvan de hulp bij het huishouden in 2009 eveneens door TSN is overgenomen. TSN is bezig door middel van gerichte overnames groei te realiseren. Sinds 2009 levert TSN niet alleen hulp bij het huishouden maar ook AWBZ-zorg.

Is aanbesteden van hulp bij het huishouden verplicht?

Vrijwel alle gemeenten hebben in de periode 2007 tot en met 2009 hulp bij het huishouden ingekocht via een aanbestedingsprocedure, zelfs al wilden ze dat liever niet. Daarbij is er sinds 2006, toen gemeenten met een Wmo-aanbesteding begonnen, discussie over de vraag of aanbesteden van hulp bij het huishouden verplicht is. Van meet af aan heeft het ministerie van VWS verkondigd dat Brussel het Europees aanbesteden van de hulp bij het huishouden oplegt. Maar volgens sommige juristen hoeft huishoudelijke hulp niet door gemeenten te worden aanbesteed. De Europese aanbestedingsrichtlijn maakt onderscheid tussen 2A-diensten, waarbij het volledige regime van de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing is, en 2B-diensten, zoals zorgdiensten en maatschappelijke diensten, waarvoor een verlicht regime geldt. Volgens aanbestedingsjurist Tim Robbe en hoogleraar en aanbestedingsadvocaat Jan Hebly is huishoudelijke hulp een 2B-dienst, aangezien huishoudelijke hulpen niet alleen poetsen, maar ook zorg bieden. Overheden hoeven 2B-diensten alleen aan te besteden bij een 'duidelijk grensoverschrijdend belang'. En dat belang ontbreekt bij huishoudelijke hulp, stellen Robbe en Hebly.⁸⁵ Volgens Elies Steyger, hoogleraar Europees bestuursrecht en advocaat, hoeven 2B-diensten inderdaad niet te worden aanbesteed. Maar de cruciale vraag is of huishoudelijke hulp inderdaad zo'n dienst is. Schoonmaakwerk is een schoonmaakdienst en dus geen 2B-dienst, ook als de zorgorganisatie het levert. De aanbestedende overheid moet zich volgens haar afvragen, wat het werk omvat. Als de huishoudelijke hulpen bijvoorbeeld ook mensen verzorgen of een spelletje met ze spelen, is het volgens haar denkbaar dat gemeenten geen aanbesteding doen.⁸⁶

Hoogleraar inkoopmanagement voor de publieke sector Jan Telgen is van mening dat er wel degelijk een aanbestedingsplicht is. Schoonmaak is volgens hem expliciet een 2A-dienst. Is er sprake van een gemengde opdracht, zoals schoonmaak én zorg, dan moet je kijken welk deel het grootste bedrag betreft. Bij hulp bij het

⁸⁴ Bron: Persbericht Evean Groep. 'Evean Groep sluit 2008 af met positief resultaat', 28 mei 2009.

⁸⁵ Bron: NRC Handelsblad. 'Thuiszorg is advocatenparadijs', 15 oktober 2009.

⁸⁶ Bron: Zorgvisie. 'Huishoudelijke hulp hoeft niet aanbesteed', 19 februari 2009 (www.zorgvisie.nl).

huishouden onder de Wmo is dat volgens hem zeker schoonmaak. Volgens Kees van der Burg, directeur maatschappelijk ondersteuning op het ministerie van VWS, legt de Wmo zelf geen aanbestedingsplicht op, maar doet het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) dat wél. Daar staat beschreven wanneer het moet en hoe dat moet.⁸⁷

Brancheorganisatie ActiZ heeft december 2009 het ministerie van VWS gevraagd om duidelijkheid te scheppen over de aanbestedingsplicht, zodat zowel gemeenten als zorgaanbieders weten waar ze aan toe zijn.⁸⁸

4.3 De sector woningcorporaties

4.3.1 Formele kenmerken

Woningcorporaties zijn private instellingen die op non-profitbasis werken, met in ieder geval als primaire taak het huisvesten van huishoudens die op grond van hun inkomen daar niet zelf in kunnen voorzien. Vanouds houden ze zich dan ook bezig met het bouwen, verhuren en beheren van voor de doelgroep huishoudens betaalbare sociale huurwoningen. Tegenwoordig doen ze echter veel meer. Zo werken ze onder meer aan leefbare buurten en wijken, bouwen ze ook duurdere huur- en koopwoningen en dragen ze bij aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven.

Woningcorporaties zien zichzelf als maatschappelijke ondernemingen, hetgeen onder meer is omschreven in de AedesCode (Aedes, 2007a).⁸⁹ Daarbij onderhouden ze op grond van hun positie als toegelaten instelling een bijzondere relatie met de overheid. De Woningwet (Artikel 70) geeft aan dat ‘verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen worden toegelaten’. Kernpunt van de toelating is de bestemmingsplicht die op het eigen vermogen van een woningcorporatie rust (Conijn, 2005, pp.16-17). Dit vermogen mag slechts ingezet worden ten bate van de volkshuisvesting. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of derden zijn verboden. Hoewel het eigen vermogen in juridisch opzicht van de woningcorporatie is, heeft de toegelaten instelling qua bestemming geen vrijheid in de besteding van dat vermogen. Men spreekt dan ook wel van een ‘maatschappelijk gebonden vermogen’. Uit de toelating vloeit voort dat woningcorporaties onderworpen zijn aan overheidstoezicht.

⁸⁷ Bron: Binnenlands Bestuur. ‘Thuiszorg tussen subsidie en markt’, 16 oktober 2009.

⁸⁸ Bron: Nieuws van ActiZ. ‘ActiZ vraagt duidelijkheid over aanbestedingsplicht’, 8 december 2009.

⁸⁹ Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland. Het lidmaatschap van Aedes is gekoppeld aan de AedesCode. In de AedesCode, die in 2007 is vernieuwd, is de maatschappelijke functie van de leden op het terrein van wonen vastgelegd en uitgewerkt.

De rechten en plichten van een woningcorporatie zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en de Woningwet. De uitwerking van deze regels staat in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

Toezicht op het functioneren van corporaties (Commissie Schilder, 2006) vindt allereerst intern plaats door de Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht van de corporaties. Extern toezicht vindt voornamelijk plaats door VROM (volkshuisvestelijk en rechtmatigheidstoezicht) en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (financieel toezicht).

De Nederlandse woningcorporaties hebben in financiële zin een bijzondere positie in de maatschappelijke dienstverlening (Brandsen, 2006a), aangezien zij sinds de zogenoemde 'bruteringsoperatie' in 1995 vrijwel zelfstandig opereren en geen subsidie van de overheid ontvangen (zie hierna).

Sinds de bruteringsoperatie is het aantal woningcorporaties als gevolg van fusies fors gedaald. Eind 1998 waren er 791 toegelaten instellingen werkzaam (VROM, 2004). Eind 2008 waren er nog 430 toegelaten instellingen, met een totaal bezit van circa 2,4 miljoen huurwoningen (CFV, 2009). Het aandeel sociale huurwoningen in de Nederlandse woningmarkt bedroeg eind 2008 31,9% (CFV, 2009) en het aandeel koopwoningen 57,8%.⁹⁰ Het restant, 10,3% is het aandeel van de particuliere huursector.

Nederland heeft met een aandeel sociale huurwoningen van bijna 32% als geen ander land in Europa zo'n omvangrijke sociale huursector.⁹¹ De Nederlandse sociale huursector bouwt en verhuurt in vergelijking met andere Europese landen ook heel breed, niet alleen voor de laagste inkomensgroepen maar ook voor de midden-inkomens. Zo bestond eind 2008 27% van het bezit van de corporaties uit goedkope huurwoningen (huur tot € 348,99 p.m.) en 66% uit betaalbare huurwoningen (€ 348,99 tot € 535,33 p.m.). Het aandeel dure corporatiewoningen (vanaf € 535,33 p.m.) bedroeg 7%. Dat is een wezenlijk verschil ten opzichte van andere Europese landen, waar de sector zich over het algemeen meer specifiek op de laagste inkomensgroepen richt (Conijn, 2005). Het feit dat de Nederlandse corporatiesector brede lagen van de bevolking huisvest, leidt niet alleen tot een financieel gezonde positie maar heeft tot nu toe ook voorkomen dat op sociale huurwoningen het stigma van de armoede rust (Brandsen, 2006a).⁹²

⁹⁰ Bron: digitale vraagbaak Kennisplein WWI, ministerie van VROM.

⁹¹ Zie Conijn (2005, pp.25-27) ten aanzien van de Nederlandse corporatiesector in vergelijkend perspectief.

⁹² Volgens de VROM-Inspectie (2006) was het aantal goedkope en betaalbare sociale huurwoningen eind 2005 in principe voldoende om het aantal huishoudens in Nederland dat qua inkomen behoort tot de doelgroep van de sociale sector te kunnen huisvesten. Een deel van deze voorraad wordt echter bewoond door huishoudens met een hoger inkomen die niet (langer) tot de doelgroep behoren - het zogenoemde scheefwonen - en de doorstroming van deze huishoudens naar duurdere huur- of koopwoningen verloopt al jaren moeizaam. Dit gaat gepaard met lange wachtlijsten voor mensen met lage inkomens die op zoek zijn naar een sociale huurwoning.

4.3.2 Ontwikkelingsschets

Van particulier initiatief naar verstatelijking

Woningcorporaties zijn eind 19e, begin 20e eeuw voortgekomen uit particulier initiatief om te zorgen voor betere leefomstandigheden voor met name arbeiders. Ze hadden toen nog geen relatie met de overheid. Met de komst van de Woningwet in 1901 kreeg de volkshuisvesting een hechtere basis en konden private instellingen (woningcorporaties) met overheidssteun woningen gaan bouwen voor het ‘algemeen belang’.

In de naoorlogse jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw moest er worden gebouwd om de woningtekorten te verminderen. Op grote schaal werden met behulp van rijkssubsidies woningen gebouwd, waardoor het woningbezit van de corporaties sterk groeide. Tegelijkertijd kwam er een hechtere relatie tussen overheid en corporaties tot stand. In de jaren zeventig waren de grootste kwantitatieve tekorten opgelost en verschoof de aandacht naar de kwalitatieve tekorten (Commissie Schilder, 2006). Stadsvernieuwing was een belangrijke pijler van het beleid, waartoe corporaties ook woningen van particulieren aankochten om deze te verbeteren. Voor de financiering van deze activiteiten waren de corporaties aangewezen op de overheid. Dit in de vorm van subsidies en woningwetleningen.

Aldus hebben de corporaties in de decennia na de Tweede Wereldoorlog een proces van verstatelijking doorgemaakt, waarbij ze in de positie kwamen van een nauw aan de overheid gelieerde taakorganisatie (Commissie De Boer, 2005). Daarbij stuurde het Rijk de woningcorporaties vooral door subsidies en daaraan verbonden voorwaarden. De verstatelijking is overigens nooit volledig geweest. Zo zijn de woningcorporaties in juridische zin nooit als overheidsorganen actief geweest maar altijd als private rechtspersonen.

Verzelfstandiging

Begin jaren negentig van de vorige eeuw trad een nieuwe fase in. Met de publicatie van de Nota ‘Volkshuisvesting in de jaren negentig’ (VROM, 1989) van toenmalig staatssecretaris Heerma werd het verzelfstandigingsproces bij woningcorporaties ingezet. Die verzelfstandiging kwam tot uiting in een financiële en een bestuurlijke verzelfstandiging (Conijn, 2005, p.33).

Financiële verzelfstandiging vond plaats op het niveau van de sector als geheel en op dat van de afzonderlijke corporaties (Gerrichhauzen et al., 1999). Om de sector als geheel zelfstandiger te maken werd het werkingsgebied van het sectorinstituut Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) uitgebreid. Tevens werd de positie van het sectorinstituut Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) versterkt.

Het WSW is een particuliere stichting en werd in 1983 door de corporatiekoepels opgericht, met financiële steun van het Rijk (Conijn, 2005). Het WSW borgt leningen van corporaties op de kapitaalmarkt. Daarbij vervult de overheid (Rijk en gemeenten) ook nog een functie als achtervang bij de leningen. Het WSW biedt geldverstrekkers volledige en waterdichte garanties, waardoor alle deelnemende corporaties probleemloos toegang hebben tot de kapitaalmarkt en tegen een gunstige rente geld kunnen

lenen (Commissie Schilder, 2006). Bij de start borgde het WSW alleen leningen voor renovaties. Met de uitbreiding van het werkingsgebied in 1994 kon het WSW borg staan voor nagenoeg alle leningen om volkshuisvestingstaken uit te voeren.

Het CFV, een zelfstandig bestuursorgaan dat is ingesteld door het ministerie van VROM, fungeert sinds 1988 als saneringsfonds voor woningcorporaties. Als woningcorporaties niet beschikken over de noodzakelijke financiële middelen, kunnen zij een beroep doen op de saneringssteun van het Fonds. Het WSW en het CFV sluiten op elkaar aan in de zin dat corporaties met financiële problemen waarvan de leningen niet langer door het WSW geborgd kunnen worden, worden doorverwezen naar het CFV voor een financiële sanering (Gerrichhauzen et al., 1999). Behalve saneringssteun levert het Centraal Fonds ook projectsteun. In 1998 zijn de taken van het Centraal Fonds uitgebreid en werd het CFV naast steunverlener ook financieel toezichthouder voor de corporatiesector. Als financieel toezichthouder beoordeelt het Fonds jaarlijks de financiële positie van individuele corporaties en wordt gerapporteerd over de sector als geheel.

De financiële verzelfstandiging van de afzonderlijke corporaties is vorm gegeven door invoering van de Wet Balansverkorting in 1995, meestal aangeduid als de 'bruteringsoperatie'. Met de bruteringsoperatie werd de financiële relatie tussen corporaties en overheid doorgeknipt. Daarbij werden de objectsubsidies waar de corporaties nog recht op hadden weggestreept tegen de leningen die de corporaties bij het Rijk hadden gesloten en kwamen de exploitatierisico's volledig voor rekening van de corporaties (Brandsen, 2006).

De bestuurlijke verzelfstandiging van de individuele instellingen is vorm gegeven door het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), dat in de plaats kwam van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) en het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting (BGSV). Het BBSH trad in 1993 in werking en regelt de toelating, de taken van en het toezicht op de toegelaten instellingen. Was er voorheen sprake van een groot aantal handelingsvoorschriften en preventieve goedkeuringsbesluiten van gemeenten, onder het BBSH werd dit vervangen door een systeem van prestatievelden, waarover de toegelaten instellingen achteraf verantwoording afleggen. De instellingen kregen meer ruimte om hun interne bedrijfsvoering te bepalen en meer vrijheid om hun volkshuisvestingstaken in te vullen (Gerrichhauzen et al., 1999).

In het BBSH wordt wat betreft de werkzaamheden van toegelaten instellingen een onderscheid gemaakt tussen het gebied van de volkshuisvesting en het belang van de volkshuisvesting.

De omschrijving van het gebied van de volkshuisvesting verwijst naar de activiteiten die door een corporatie mogen worden verricht, en daarmee ook welke niet. Ten aanzien van de toegestane activiteiten geeft het BBSH een limitatieve opsomming (o.a. bouwen, kopen, verkopen of slopen van woningen, plegen van onderhoud, toewijzen en verhuren van woningen en dienstverlening aan bewoners). De omschrijving van het belang van de volkshuisvesting verwijst naar de prestaties die, door het verrichten van toegestane werkzaamheden, zouden moeten worden

geleverd en waarover de woningcorporatie, in het kader van het toezicht, achteraf verantwoording moet afleggen (Conijn, 2005). Er zijn in algemene termen zes prestatievelden of verantwoordingsvelden geformuleerd (Brandsen en Helderman, 2004):

1. Waarborgen van de woonkwaliteit: een woningcorporatie moet zoveel mogelijk voldoen aan de eisen die ter plaatse in het belang van de volkshuisvesting redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woongelegenheden.
2. Voorrang voor de doelgroep: woningcorporaties moeten bij het verhuren van woningen zoveel mogelijk voorrang verlenen aan woningzoekenden met lage inkomens. Ook hun bouw- en verwervingsbeleid moet hierop afgestemd zijn. Daarnaast hebben woningcorporaties een verantwoordelijkheid in het gepast gebruik van de individuele huursubsidie en dienen zij beleid te ontwikkelen ten aanzien van de verkoop van huurwoningen aan huurders.
3. Overleg met de huurders: woningcorporaties dienen bewoners bij het beleid en beheer te betrekken. Daartoe moet minimaal een keer per jaar met de huurders worden overlegd. De woningcorporatie moet bovendien (financiële) faciliteiten ter beschikking stellen aan bewoners. Inmiddels is dit verantwoordingsveld nader geregeld in de Overlegwet.
4. Financiële continuïteit: de woningcorporatie dient via haar financiële beleid en beheer haar financiële continuïteit te waarborgen. Batige saldi moeten uitsluitend voor werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting worden ingezet en de bedrijfsvoering van corporaties dient sober en doelmatig te zijn.
5. Leefbaarheid (*toegevoegd in 1997*): een woningcorporatie wordt geacht bij te dragen aan de leefbaarheid van wijken waar zij woningen heeft. Daartoe behoren ook de woonomgeving en het leefklimaat in de wijk.
6. Wonen en zorg (*toegevoegd in 2001*): woningcorporaties moeten bijdragen aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Daartoe kunnen ze ook woonzorgcomplexen bouwen en beheren alsmede bijdragen aan het opzetten van arrangementen van dienstverlening.

De verantwoordingsvelden zijn geformuleerd vanuit de wenselijkheid om het publieke belang te borgen. Via de verantwoordingvelden is dan ook in feite invulling gegeven aan de publieke taken waarmee woningcorporaties - private organisaties zijnde - zijn belast (Conijn, 2005). Aantekening hierbij is dat het verantwoordingsveld financiële continuïteit niet betrekking heeft op de maatschappelijke prestaties van de woningcorporatie, maar op de financiële randvoorwaarde voor het leveren van prestaties.

Bovengenoemde prestatievelden worden ook wel aangeduid als de kerntaken of kernactiviteiten van de toegelaten instellingen. Het BBSH beperkt zich hier tot een algemene formulering van wat gewenst is. De bepalingen richten het handelen van de corporaties, maar kunnen niet worden opgevat als taakopdrachten of prestatie-eisen. Daarbij was de gedachte, dat verantwoording achteraf in het jaarlijks op te stellen volkshuisvestingsverslag en prestatieafspraken met gemeenten vooraf over de uit-

werking en de invulling, er de vereiste scherpte in zouden moeten brengen (Conijn, 2005).⁹³

Hiermee is aan de woningcorporaties binnen het afgebakende werkterrein veel vrijheid gegeven om zelf invulling te geven aan hun maatschappelijke rol en zelf te bepalen wat hun maatschappelijke prestaties zijn (Conijn, 2005; Commissie Schilder, 2006). Dit is welbewust gebeurd vanuit de gedachte dat ‘het belang van de volkshuisvesting’ op lokaal niveau concreet wordt ingevuld. Wat ‘in het belang van de volkshuisvesting’ is, is immers afhankelijk van de opgave binnen de woningmarkt en de specifieke omstandigheden waarin toegelaten instellingen zich bevinden.

Het BBSH gaat verder dan de opsomming van de toegestane activiteiten en de abstracte formulering van de prestatievelden en verschaft vandaag de dag een uitgebreide inkadering van de activiteiten van de corporaties (Commissie Schilder 2006). Zo dienen corporaties volgens het BBSH zorg te dragen voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering en dienen ze financiële overschotten in te zetten ten behoeve van de volkshuisvesting. Verder bevat het BBSH voorschriften over de verantwoording en totstandkoming van beleid.

De post-bruteringsperiode

De woningcorporaties pakten de verzelfstandiging voortvarend op (Gerrichhauzen et al., 1999). Dat leidde onder meer tot een professionalisering van bestuursvormen (met intern toezicht) en het op grote schaal omzetten van verenigingen in stichtingen.⁹⁴ Bedrijfsmatig en klantgericht werken werden omarmd en naast de kernactiviteiten die verlieslatend kunnen zijn, zoals investeringsprojecten met een onrendabele top in de sociale huursector, ontplooiden de corporaties in toenemende mate commerciële activiteiten, zoals de bouw van koopwoningen en projectontwikkeling. Daarbij is het maken van winst op commerciële activiteiten een instrument voor het kunnen verrichten van de kernactiviteiten in de zin dat meer rendement het mogelijk maakt meer te doen aan de kerntaken (Ranner, 2009). Ook werd een proces van schaalvergroting door fusie ingezet, dat nog steeds gaande is (CFV, 2009).

Alles bij elkaar genomen hebben de woningcorporaties zich sinds de bruteringsoperatie in een voortvarend tempo ontwikkeld van ‘verstatelijke’ organisaties, ofwel nauw aan de overheid gelieerde taakorganisaties, naar zelfstandige, professionele instellingen, die zich meer als een ondernemer zijn gaan gedragen, met daarbij behorende kenmerken

⁹³ In de toelichting op het BBSH 1993 wordt over prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties gezegd: “Het ligt in de rede dat de toegelaten instellingen met de gemeenten nadere afspraken maken over de gewenste prestaties en de voorwaarden waaronder deze kunnen worden gerealiseerd” (Conijn, 2005, p.19).

⁹⁴ Bij corporaties met de vereniging als ondernemingsvorm raakten na de bruteringsoperatie de rollen van consument en belanghouder vermengd. Zo konden huurdersleden bijvoorbeeld meestemmen over hun eigen huurverhogingen. De teloorgang van verenigingen viel samen met de opkomst van huurdersorganisaties, externe verenigingen of groepen die collectief de belangen van huurders behartigen middels overleg met de verhuurder (Branden en Helderma, 2004).

zoals klantgerichtheid en kostenbewustzijn; kenmerken die vanouds bij het commerciële bedrijfsleven horen. Deze ontwikkeling was ook onontkoombaar om tot slagvaardige corporaties te komen. Echter, sinds de bruteringsoperatie wordt tegelijkertijd door politiek en samenleving van de woningcorporaties verwacht, dat ze hun verantwoordelijkheid voor hun publieke taak niet uit het oog verliezen en goede maatschappelijke prestaties leveren. Vanaf de bruteringsoperatie is hier sprake geweest van een spanningsveld, dat in 2005, tien jaar na de bruteringsoperatie, leidde tot een enerverend debat over het functioneren, de rol en positie van de woningcorporaties (zie paragraaf 4.3.3).

Vlak na de bruteringsoperatie was de vraag vooral hoe het de corporaties financieel zou vergaan. We weten nu dat de ontwikkeling van de financiële positie van woningcorporaties in het decennium na de bruteringsoperatie voorspoedig is verlopen door de sterke prijsstijgingen van woningen - waar ten tijde van de bruteringsoperatie geen rekening mee werd gehouden - en de daling van de lange rente. Eind 2005 was de vermogenspositie van de meeste corporaties uitstekend (Commissie Schilder, 2006).

Volgens het CFV (2006) is de 'vermogensovermaat' in de corporatiesector als geheel beschouwd in de periode 2001 tot en met 2005 toegenomen van 11,4% van het balanstotaal in 2001 naar 16,5% in 2005. Het meerdere aan weerstandsvermogen boven hetgeen minimaal noodzakelijk is voor de financiële continuïteit, wordt aangeduid als vermogensovermaat. Een woningcorporatie kan de vermogensovermaat aanwenden voor het doen van volkshuisvestelijke investeringen, of het nu gaat om verbetering, nieuwbouw, onderhoud of sloop (CFV, 2003).⁹⁵

Als woningcorporaties voldoende eigen vermogen hebben om de continuïteit te waarborgen, vervalt de noodzaak om het eigen vermogen te laten toenemen en ontstaat er een grotere mate van financiële beleidsvrijheid. In dit verband kan de toename van de vermogensovermaat in de sector in de periode 2001 tot en met 2005, een aanwijzing zijn dat een aantal corporaties de opbouw van het eigen vermogen heeft laten prevaleren boven investeringen ten bate van de maatschappelijke doelstellingen (Commissie Schilder, 2006).

4.3.3 Het debat over woningcorporaties, tien jaar na de bruteringsoperatie

In 2004/2005, zo'n tien jaar na de bruteringsoperatie, bloeide een enerverend maatschappelijk debat op over het functioneren, de rol en positie van de woningcorporaties en de verhouding tussen overheid en corporaties. Er verschenen hierover veel rapporten en adviezen, er waren hoorzittingen in de Tweede Kamer, congressen in het land en het functioneren van de woningcorporaties kreeg veel aandacht in de media.

⁹⁵ Aangezien het merendeel van de vermogensovermaat in het woningbezit zit, is de vermogensovermaat geen direct beschikbaar geld. Om de overmaat beschikbaar te krijgen kunnen woningen worden verkocht. Een andere mogelijkheid om de vermogensovermaat te mobiliseren is het aantrekken van extra geldleningen. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van de overwaarde van het woningbezit, die tot uitdrukking komt in de financieringsruimte (CFV 2003).

Zeven adviezen hebben het debat over de woningcorporaties gevoed (VROM-raad, 2005):

- Het WRR-advies (2004) 'Bewijzen van goede dienstverlening' over maatschappelijke dienstverlening, en de onderliggende WRR-verkenning over de volkshuisvesting (Brandsen en Helderma, 2004).
- Het WRR-advies (2005) 'Vertrouwen in de buurt' over de maatschappelijke opgave op buurtniveau en de rol die corporaties hierin zouden kunnen spelen.
- Het SER-advies (2005) 'Ondernemerschap voor de publieke zaak' over het verbeteren van de publieke dienstverlening door het stimuleren van ondernemerschap.
- Het rapport van het onderzoeksbureau RIGO (Conijn, 2005) 'Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing', dat inzicht biedt in de positionering van woningcorporaties in het licht van de voorgenomen herziening van het BBSH. Het verscheen in opdracht van de Tweede Kamer die zich, vooruitlopend op voorstellen van de minister van VROM, gedegen wenste voor te bereiden.
- Het advies van de door minister Dekker en brancheorganisatie Aedes ingestelde Commissie De Boer (2005) 'Lokaal wat kan, centraal wat moet' over de relatie overheid en corporaties.
- Het advies van de door minister Dekker en de Woonbond ingestelde Commissie Leemhuis (2005) 'Verbetering positie en zeggenschap huurders' over de verbetering van de positie en zeggenschap van huurders.
- Het advies van de door brancheorganisatie Aedes ingestelde Commissie Sas (2005) 'Corporaties lokaal verbinden' over de te volgen koers om het vertrouwen bij politiek en bestuur te versterken.

Oktober 2005 verscheen ook nog het advies van de VROM-raad 'Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet'. De Raad wilde hiermee op twee wijzen een bijdrage aan het debat leveren. Ten eerste het debat ordenen, waartoe in een aparte bijlage bij het VROM-advies de bovenstaande rapporten worden samengevat en van commentaar voorzien. Ook geeft de Raad in die bijlage aan wat inhoudelijke overeenkomsten en verschillen zijn en welke kwesties in het debat nog onderbelicht zijn. Dit als opmaat voor het eigen advies van de Raad over de positie van de corporatiesector en de rol van de overheid hierbij.

Onderstaand wordt kort ingegaan op het gevoerde debat. Daarbij concentreren we ons op de hamvraag in het debat en op de zaken waarover alle partijen het in grote lijnen inhoudelijk met elkaar eens waren. Hiervoor is gebruik gemaakt van de ordening die de VROM-raad (2005) in het debat heeft aangebracht.⁹⁶

De hamvraag in het debat

Volgens de VROM-raad (2005, p.6) laat de situatie in de corporatiesector anno 2005 zich als volgt typeren: “

⁹⁶ Tevens is gebruik gemaakt van een artikel van Smit, Kessels en Boelhouwer (2006) over het debat. De auteurs van dit artikel zijn representanten van de VROM-raad.

- De bestaande spanning op de woningmarkt geeft corporaties een sterke positie. De verhuurbaarheid van het woningbezit is uitstekend.
- De rijksoverheid heeft eind jaren negentig gesteld dat nieuwbouw vooral in de marktsector moet plaatsvinden. De corporaties hebben de laatste vijf jaar dan ook weinig sociale huurwoningen gebouwd.
- De vermogenspositie is - zoals dit heet - robuust. Er is ruimte om te investeren. De opbouw van de woningvoorraad (leeftijd, kwaliteit) en de ontwikkeling van de vraag op de woningmarkt en de gewijzigde opstelling van de rijksoverheid maken een fors investeringsprogramma ook noodzakelijk. Er zijn wel grote verschillen in vermogenspositie tussen corporaties.
- Het landelijk imago van de sector is ronduit slecht. Veel publiciteit heeft een negatieve toonzetting (hoge salarissen, zelfgenoegzaamheid, lage woningbouwproductie).
- De Europese Unie vraagt aandacht voor eerlijke concurrentieverhoudingen in relatie tot commerciële verhuurders en projectontwikkelaars en voor de omvang van de doelgroep van de sociale huursector.”

Binnen deze context is de afgelopen jaren spanning opgetreden tussen samenleving, overheid en corporaties (Smit, Kessels en Boelhouwer, 2006). Van de kant van de overheid en samenleving wordt gesteld dat bij de corporaties na de bruterings in 1995 een hoge mate van vrijblijvendheid is gegroeid bij het invulling geven aan hun maatschappelijke opgaven. Ze ervaren geen “tucht van de overheid” en op de huidige krappe woningmarkt ook geen “tucht van de markt” en er ontbreekt een structurele prikkel voor corporaties om maatschappelijk gewenste investeringen te doen. Daarentegen vinden corporaties dat het Rijk door gedetailleerd ingrijpen onvoldoende recht doet aan hun positie als zelfstandige maatschappelijke onderneming (Commissie De Boer, 2005). Ze ervaren het beleidskader van het Rijk en de wet- en regelgeving als een strak keurslijf en wensen meer ruimte voor ondernemerschap. De hamvraag in het debat is dan ook hoe ondernemerschap van corporaties verzoend kan worden met een inzet op maatschappelijke doelen, zoals deze door overheid en samenleving worden gevraagd (Smit, Kessels en Boelhouwer, 2006). Of anders geformuleerd: hoe er balans kan komen tussen ruimte voor ondernemerschap van corporaties en het niet vrijblijvend aanspreekbaar zijn op maatschappelijke prestaties.

Inhoudelijke overeenkomsten

De zeven bovengenoemde adviezen, die het debat over de woningcorporaties hebben gevoed, verschillen in karakter. Er zijn verschillen in scope en/of het accent ligt op de problemen dan wel de oplossingen. Omdat de adviezen vanuit verschillende perspectieven zijn geschreven, is de duiding van de problemen en oplossingen niet altijd gelijk. Ook bij deze uiteenlopende adviezen zijn er - naast vraagstukken waarover de standpunten zijn verdeeld, zoals de taken en het werkdomein van de corporaties en de omvang van de doelgroep - inhoudelijke punten waarover alle betrokkenen het in grote lijnen met elkaar eens zijn (VROM-raad, 2005; Smit, Kessels en Boelhouwer, 2006). Zo erkennen alle partijen dat woningcorporaties hybride organisaties zijn met

een eigen positie en identiteit in ons maatschappelijk bestel.⁹⁷ Hoewel de druk vanuit 'Europa' wordt gevoeld, staat de hybriditeit in alle adviezen niet ter discussie. De aandacht gaat wel uit naar de uitwerking ervan: het vinden van een juiste balans tussen overheidssturing, ondernemerschap en maatschappelijke verankering.

Alle partijen zijn het er ook over eens dat aan de vrijblijvendheid rond het maatschappelijk functioneren van corporaties een einde moet komen. Het is ook voor iedereen duidelijk dat de oplossingen hiervoor op het lokale niveau gezocht moeten worden: daar liggen de maatschappelijke opgaven, daar moet het gebeuren. Een ruim speelveld voor gemeenten en corporaties is daarom gewenst met een rijksoverheid op afstand. Voorts benadrukken alle adviezen dat vanwege de legitimiteit van de woningcorporaties een meer prominente plaats van gemeenten, huurders en overige stakeholders noodzakelijk is bij het bepalen van de maatschappelijke opgaven en de inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen. In alle adviezen is een doelmatige en efficiënte bedrijfsvoering een belangrijk aandachtspunt. Uniformering van de verantwoordingsmethodiek en van de bedrijfsmatige kengetallen is nodig om corporaties op dit punt beter te kunnen vergelijken. Tenslotte achten alle partijen niet alleen een stevigere rol voor het interne toezicht noodzakelijk, maar ook professionalisering van dit toezicht.

De beleidsvisie van toenmalig VROM-minister Dekker

Toenmalig VROM-minister Sybilla Dekker zette in op herziening van het BBSH. Na de reeks van uitgebrachte adviezen presenteerde zij in december 2005 in een brief aan de Tweede Kamer haar 'Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties' (VROM, 2005). Deze beleidsvisie bevat een vernieuwd arrangement tussen overheid en woningcorporaties en maakt de contouren zichtbaar van een nieuw BBSH. De minister wilde hiermee de prestaties van de corporaties en de inzet van hun maatschappelijk gebonden vermogen zekerder stellen en de corporaties tegelijkertijd zoveel mogelijk ruimte bieden voor maatschappelijk ondernemerschap.

De voornaamste elementen van deze beleidsvisie zijn:

- Missie en doelstellingen van de corporaties: de missie die de corporaties meekrijgen is de brede zorg voor het wonen. Als verbijzondering binnen deze missie gelden twee concrete doelstellingen waarop de minister de corporaties zal afrekenen: a) primair toewijzen van gereguleerde huurwoningen aan de aandachtsgroep en b) voldoende investeren in woningbouw en herstructurering.
- Zekerder stellen van de investeringen van de corporaties in woningbouw en herstructurering: hiertoe zet de minister in op een stelsel dat prikkels bevat om sneller te komen tot prestatiecontracten tussen corporaties en gemeenten.
- Scheiding van sociale activiteiten en met de markt concurrerende activiteiten: om ervoor te zorgen dat de nieuwe regelgeving 'Europa-proof' wordt, kiest de minister nadrukkelijk voor het creëren van een 'level playing field' tussen corporaties en

⁹⁷ Waar de VROM-raad spreekt van 'hybride organisaties', worden woningcorporaties door de meeste andere betrokkenen in het debat, waaronder de corporaties zelf alsmede toenmalig minister Dekker, aangeduid als 'maatschappelijke ondernemingen'.

commerciële verhuurders en beleggers. Haar uitgangspunt hierbij is dat staatsteun⁹⁸ alleen ten goede mag komen aan de sociale activiteiten van de corporatie en niet gebruikt mag worden voor de commerciële, met de markt concurrerende activiteiten. Daarom wordt voorgesteld een duidelijke, minimaal administratieve maar bij voorkeur juridische scheiding aan te brengen tussen de met staatssteun gefinancierde sociale activiteiten en de zonder staatsteun gefinancierde commerciële activiteiten van de woningcorporatie.⁹⁹

- Governance en toezicht: Een goede governance zal in de nieuwe verhoudingen primair een taak van de corporaties zelf zijn. De minister gaat hierbij uit van zelfstandige ondernemingen, die door professioneel, effectief intern toezicht op de juiste koers worden gehouden en inhoud geven aan beleidsbeïnvloeding door en horizontale verantwoording naar gemeenten, huurders en andere relevante stakeholders. De minister wil de corporaties meer ruimte bieden als maatschappelijke ondernemingen, waarvan ze ook effectieve en niet-vrijblijvende zelfsturing verwacht als het gaat om onder meer stakeholders, verbetering van het interne toezicht alsmede het toepassen van instrumenten voor kwaliteitsverbetering, zoals met name visitatie en benchmarks.

Voor de vormgeving van het externe toezicht bevat de beleidsvisie van Dekker nog geen uitgewerkt voorstel. In juni 2006 verscheen het door Dekker gevraagde ‘Advies toezicht op woningcorporaties’ van de Commissie Schilder. In dit rapport worden diverse lacunes in het toezicht op de woningcorporaties getoond (Commissie Schilder, 2006, p. 33). Vooral de zwakke plaats van het toezicht op de maatschappelijke prestaties is opvallend. Omdat het toezicht, zowel extern als intern, zich met name op het financiële vlak presenteert, is volgens de Commissie de perverse prikkel ontstaan voor corporaties om verlieslatende, sociale activiteiten links te laten liggen. Het leveren van maatschappelijke prestaties zou dan ook sterker in het toezichtsoordeel moeten worden meegewogen. In het rapport-Schilder wordt voorgesteld het externe toezicht te bundelen bij één instantie, het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Het was de bedoeling dat toenmalig minister Dekker vóór 1 november 2006 een soort afrondende brief over de toekomst van woningcorporaties aan de Tweede Kamer zou sturen. Echter, eind september 2006, ruim twee maanden na het aantreden van het rompkabinet Balkenende-III in juli 2006, trad minister Dekker af. De ‘Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties’ heeft dan ook niet tot besluitvorming geleid. Wel is de beleidsvisie volgens de VROM-raad (2009) voor veel corporaties leidraad voor hun handelen geworden.

⁹⁸ Vormen van staatssteun zijn de borging van leningen via het WSW (in het bijzonder de achtervangpositie van de overheid), de steun van het CFV en vrijstelling van vennootschapsbelasting. Over commerciële activiteiten zal met ingang van 2006 vennootschapsbelasting moeten worden betaald. Ook dat draagt volgens Dekker bij aan het ‘level playing field’(VROM, 2005).

⁹⁹ Onder sociale activiteiten met staatssteun verstaat Dekker activiteiten die betrekking hebben op de gereguleerde huurwoningenvoorraad ten behoeve van de aandachtsgroep en op maatschappelijk vastgoed (VROM, 2005).

4.3.4 Antwoord aan de samenleving van de woningcorporaties verenigd in Aedes

Pieter Winsemius, de opvolger van Sybilla Dekker als minister van VROM, wist vrij snel een doorbraak te bewerkstelligen in het debat over de rol van de woningcorporaties. Hij sprak de woningcorporaties niet aan op toezichtrelaties en de bestuurlijke verhouding tussen de sector en de overheid, maar hij sprak ze rechtstreeks aan op het uitblijven van benodigde investeringen in aandachtswijken.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 1 november 2006 over de toekomstverkenning stedelijke vernieuwing (VROM, 2006) constateert Winsemius, dat er op dat moment in circa 140 wijken in Nederland sprake is van een cumulatie van fysieke en sociaal-economische achterstanden en problemen. Voor circa 100 van de 140 aandachtswijken geldt, dat ze nog niet zijn 'afgegleden' tot probleemgebied, maar zich bevinden op het 'kantelpunt'. Hier volstaan doorgaans preventieve maatregelen, waarbij de inzet er op dient te zijn gericht, dat deze gebieden niet in een verdere neerwaartse spiraal terecht komen. Circa 40 wijken van de 140 aandachtswijken verkeren volgens Winsemius daadwerkelijk in de gevarenzone. In deze wijken met een zware, meervoudige problematiek zijn veeleer curatieve maatregelen noodzakelijk.

Tegen deze achtergrond had Winsemius op het Aedes-congres in november 2006 een duidelijke boodschap: Corporaties hebben de plicht om de leefbaarheid in buurten te behouden en te verbeteren. Daartoe moeten ze hun kapitaal investeren in de probleemwijken. Zolang ze die verantwoordelijkheid op zich nemen, hoeven ze niet bang te zijn dat hun vermogen wordt afgeroomd. Maar ze moeten wel binnen drie maanden met hun plannen komen, voordat een nieuw kabinet heel andere plannen ontvouwt over hun toekomst.¹⁰⁰

De corporaties hebben gehoor gegeven aan de oproep van Winsemius. Op 2 februari 2007, kort voor de bekendmaking van het Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie op 7 februari 2007, bereikten de 516 bij brancheorganisatie Aedes aangesloten leden overeenstemming over hun gezamenlijke 'Antwoord aan de samenleving' (Aedes, 2007b). Het 'Antwoord aan de samenleving' verwoordt de eigen ambities van de branche om de investeringen en prestaties op een vijftal thema's te intensiveren en garanderen, te weten wijk- en buurtaanpak, betaalbaarheid van het wonen voor de huurders, energiebesparing, bijzondere doelgroepen en kwetsbare mensen, alsmede bouwproductie. Ten aanzien van wijk- en buurtaanpak staan corporaties garant voor de noodzakelijke investeringen in woningen en maatschappelijk vastgoed in de door Winsemius genoemde 140 aandachtswijken. In de overige wijken willen corporaties bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke woonvisies.

¹⁰⁰ Bron: 'Winsemius dwingt corporaties tot investeren kapitaal in aandachtswijken', 17 november 2006. Verkrijgbaar via www.kei-centrum.nl.

De woningcorporaties verenigd in Aedes stonden bij het aantreden van het nieuwe kabinet Balkenende-IV klaar om snel de dialoog met de nieuwe minister aan te gaan, met als uitgangspunt hun ‘Antwoord aan de samenleving’.

4.3.5 Het krachtwijkenbeleid van de minister voor Wonen, Werken en Integratie

In het Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007 is onder de pijler ‘Sociale Samenhang’ het project ‘Van probleemwijk naar prachtwijk’ opgevoerd. Het kabinet Balkenende-IV wil het tij keren in die wijken, waarin sprake is van aanzienlijke leefbaarheidsproblemen. Het accent van de inzet zal komen te liggen op de terreinen wonen, werken, leren, integratie en veiligheid. De (algemene) ministeriële verantwoordelijkheid voor dit project is door het kabinet neergelegd bij de minister voor Wonen, Werken en Integratie (WWI).¹⁰¹

Definitieve selectie wijken

In een brief aan de Tweede Kamer van 31 mei 2007 maakte de toenmalige minister voor WWI, Ella Vogelaar, een definitieve selectie van veertig wijken in achttien Nederlandse gemeenten bekend, waarop het zogenoemde krachtwijkenbeleid zich zou gaan richten (WWI, 2007a). Op basis van vier maten, waaraan achttien indicatoren ten grondslag lagen, was bepaald dat deze veertig wijken op dat moment de grootste cumulatie van sociaal-economische en fysieke achterstanden en problemen hadden. Bij het bepalen van die wijken is gekeken naar de achterstand van een wijk ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

Actieplan Krachtwijken

Nadat toenmalig minister Vogelaar voor WWI alle veertig wijken had bezocht, presenteerde ze in juli 2007 het aangekondigde ‘Actieplan Krachtwijken; van Aandachtswijk naar Krachtwijk’ (WWI, 2007b). In dit actieplan is opgenomen hoe de wijkaanpak zal worden vormgegeven.¹⁰² De centrale doelstelling van dit actieplan is “om - samen met alle betrokkenen - de 40 wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen.” Het resultaat moet zijn, “dat deze wijken in 8-10 jaar weer vitale woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zijn”, waarbij volgens de minister de komende jaren wel de eerste resultaten voor de bewoners zichtbaar en merkbaar zouden moeten zijn. Uitgangspunt van het Actieplan

¹⁰¹ In haar onderzoeksrapport over het krachtwijkenbeleid stelt de Algemene Rekenkamer dat het kabinet de keuze heeft gemaakt om de minister voor WWI een eigen verantwoordelijkheid te laten dragen voor de resultaten die op gemeentelijk niveau in de achterstandswijken worden bereikt. Daarbij gaat de Rekenkamer ervan uit dat de minister voor WWI ten minste een verantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem voor de wijkaanpak (‘systeemverantwoordelijkheid’) heeft aanvaard (Algemene Rekenkamer, 2008).

¹⁰² In afwijking van de naam die in het Coalitieakkoord wordt gehanteerd, namelijk ‘Van probleemwijk naar prachtwijk’, heet het project sinds de presentatie van het Actieplan Krachtwijken: ‘Van aandachtswijk naar krachtwijk’.

Krachtwijken is dat gemeenten en lokale partners samen met bewoners, onder de regie van de gemeenten, verantwoordelijkheid nemen voor heldere afspraken in de op te stellen wijkactieplannen.

Opstellen van de wijkactieplannen

Na de presentatie van het Actieplan Krachtwijken zijn de achttien gemeenten, waarbinnen de veertig geselecteerde wijken liggen, aan de slag gegaan met het opstellen van de wijkactieplannen. Dit in samenspraak met woningcorporaties als een belangrijke drager van de wijkaanpak, bewoners en andere relevante deelnemende partijen. Het kabinet had de gemeenten gevraagd om de wijkactieplannen te richten op de dominante problematiek in de wijk, met in elk geval aandacht voor de vijf beleidsthema's 'wonen', 'werken', 'leren & opgroeien', 'integreren' en 'veiligheid'.¹⁰³ De concept-wijkactieplannen zijn vóór december 2007 ingediend.

Charters

Voor elk van de achttien betrokken gemeenten is een charter opgesteld, dat wil zeggen een overeenkomst tussen Rijk en gemeenten over de gezamenlijke ambities. Hierin staat onder meer wat de inzet van zowel het Rijk als de gemeente is om die ambities te realiseren, met duidelijke afspraken. De inhoud van de charters is gebaseerd op de wijkactieplannen. De charters zijn ondertekend door de gemeenten en het Rijk, waarbij namens het Rijk steeds twee bewindslieden tekenden, de minister voor WWI en een collegabewindspersoon. De ondertekening van het eerste charter (Deventer) geschiedde op 4 februari 2008 en die van de laatste twee (Amersfoort en Den Haag) op 10 juli 2008. Bij de ondertekening van de laatste overeenkomst zei toenmalig minister Vogelaar: "Met de ondertekening van het laatste charter sluiten we de periode van onderhandelen, plannen maken en het regelen van geld af en beginnen we aan de fase waar het op de uitvoering aankomt. De bewoners moeten snel een begin van verbetering kunnen merken".¹⁰⁴

4.3.6 Financiering van de wijkaanpak en invoering integrale vennootschapsbelasting

In de periode van plannen maken voor de aandachtswijken was er maandenlang onduidelijkheid over de financiering van de wijkenaanpak. Dat ging gepaard met nogal wat geruzie over geld.

Het plan van minister Bos voor een publieke heffing

In juli en augustus 2007 verschenen er berichten in de media over een conflict tussen het kabinet en Aedes over het geld voor de aandachtswijken, dat bleek samen te vallen met een conflict tussen toenmalig minister Bos van Financiën en toenmalig minister Vogelaar voor WWI. Minister Bos wilde 750 miljoen euro per jaar, vier jaar lang, dus

¹⁰³ In het Actieplan Krachtwijken wordt verondersteld dat er op elk van de vijf thema's iets aan de hand is in de veertig wijken, en dat het noodzakelijk is om zaken integraal aan te pakken (Actieplan Krachtwijken, pag.10).

¹⁰⁴ Bron: www.vrom.nl.

in totaal 3 miljard euro bij de corporaties weghalen, ten behoeve van de probleemwijken. Dat geld moest in een publiek fonds komen en zou in de loop van tien jaar worden besteed. Voor minister Bos was de publieke heffing een manier om aan Europese begrotingsnormen te voldoen. Door het geld eerst in te nemen en dan in tien jaar beschikbaar te stellen voor de aandachtswijken, zou hij zijn cijfers voor het EMU-saldo kloppend kunnen maken.¹⁰⁵

De woningcorporaties hebben zich hevig verzet tegen het plan van Bos voor een heffing over het vermogen. Volgens toenmalig voorzitter Willem van Leeuwen van Aedes was het plan fundamenteel strijdig met het stelsel van maatschappelijke ondernemingen in Nederland. “Zij zijn niet een verlengstuk van de overheid, waar je eenzijdig geld bij weghaalt, maar partners waarmee je afspraken maakt”, aldus Van Leeuwen in NRC Handelsblad.¹⁰⁶ Daarentegen wilden zowel Aedes als toenmalig minister Vogelaar komen tot afspraken tussen Aedes en het Rijk en tussen corporaties en gemeenten, in het verlengde van het ‘Antwoord aan de samenleving’ waarover de bij Aedes aangesloten leden in februari 2007 overeenstemming hadden bereikt.

Integrale vennootschapsbelasting voor corporaties

Terwijl Aedes en toenmalig minister Vogelaar aan het onderhandelen waren om te komen tot afspraken over de wijkenaanpak, waardoor van een ‘Bos-heffing’ over het vermogen zou kunnen worden afgezien, werd op 31 augustus 2007 bekend dat in het Belastingplan 2008 het voornemen was opgenomen om met ingang van 2008 een integrale vennootschapsbelasting in te voeren voor corporaties. Hiermee zouden corporaties fiscaal gekenmerkt worden als ondernemingen.

De integrale vennootschapsbelasting vormt in fiscaal opzicht een vervolg op de partiële belastingplicht die in 2006 is ingevoerd voor de commerciële activiteiten van corporaties. Deze partiële belastingheffing is nader uitgewerkt in de Vaststellings-overeenkomst, die is gesloten tussen de Belastingdienst en de individuele corporaties. Met de integrale heffing wordt de vennootschapsbelasting niet alleen geheven over de commerciële activiteiten, maar over alle activiteiten, inclusief de verhuur van de sociale huurwoningen (CFV 2007). Volgens de verwachtingen uit het Belastingplan 2008 zou die uitbreiding per jaar 500 miljoen euro in de schatkist moeten brengen.

In december 2007 werd de integrale vennootschapsbelasting voor corporaties door de Eerste Kamer aangenomen, waarmee de integrale heffing voor corporaties met ingang van 1 januari 2008 een feit was.

Aedes werd eind augustus 2007 onaangenaam verrast door het kabinetsbesluit tot integrale vennootschapsbelasting. Het ongenoegen van Aedes over integrale invoering van de winstbelasting kwam bovenop het ongenoegen dat er al was over het plan van minister Bos voor een publieke heffing over het vermogen. Aedes noemde het kabinetsbesluit tot integrale vennootschapsbelasting “een eenzijdig kabinetsbesluit, waartegen we ons verzetten, desnoods tot aan de rechter”.¹⁰⁷ Volgens Aedes zouden

¹⁰⁵ Bron: NRC Handelsblad. ‘Het antwoord van Bos’, 28 augustus 2007.

¹⁰⁶ Bron: NRC Handelsblad. ‘Wij willen afspraken. Niet afromen’, 5 juli 2007.

¹⁰⁷ Bron: www.aedesnet.nl. Dossier: Onderhandelaarsakkoord. ‘Vragen en antwoorden bij Onderhandelaarsakkoord’.

corporaties bij de invoering van integrale vennootschapsbelastingplicht meer gaan betalen dan andere vastgoedondernemingen, waardoor een ongelijk speelveld ontstaat tussen sociale en commerciële woningverhuurders. Ook bracht Aedes in de pers de redenering naar voren dat het geld dat bijeen is gebracht in de sociale huursector, zo naar de algemene middelen van het Rijk gaat, terwijl de hypotheekaf trek ongemoeid blijft.

Aedes maakte toen de keuze toch door te gaan met de onderhandelingen met toenmalig minister Vogelaar, maar daarbij wel een knip te maken tussen de wijkaanpak en de invoering van integrale vennootschapsbelasting. Aedes en Vogelaar zouden alleen over de wijkaanpak afspraken maken. Los daarvan wilde Aedes proberen de in haar ogen onrechtvaardige integrale vennootschapsbelasting bij de Kamer of via de rechter aan te vechten.

Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes

Op 17 september 2007, één dag voor Prinsjesdag, sloten toenmalig minister Vogelaar en Aedes een onderhandelaarsakkoord (WWI, 2007c). Daarin ging het om inhoudelijke afspraken over de financiering van de wijkenaanpak, de nieuwbouw, huisvesting voor specifieke groepen en de betaalbaarheid van het wonen.¹⁰⁸ Daarnaast bevat het akkoord meer procedurele afspraken over energiebesparing en modernisering van het arrangement tussen overheid en woningcorporaties. Op het onderdeel financiering van de wijkaanpak zijn de twee belangrijkste afspraken uit dit akkoord:

- De additionele inzet van de corporaties in de 40 wijken op de fysieke, sociale en economische pijler zal € 250 miljoen per jaar bedragen gedurende 10 jaren, ingaande in 2008.
- Er komt een privaatrechtelijk Investeringsfonds voor de wijkaanpak. Alle corporaties leveren een bijdrage naar draagkracht aan het Investeringsfonds, maar corporaties in de 40 wijken die van het Investeringsfonds gebruik maken, zijn daarvan vrijgesteld. Door de gunstige condities die dit fonds biedt ontstaat er bij de corporaties die werkzaam zijn in de 40 wijken extra financiële ruimte voor de activiteiten uit de wijkactieplannen. Partijen gaan ervan uit dat dit een bedrag is van in totaal € 750 miljoen bij het volledig benutten van de trekkingsrechten op dit fonds door de corporaties in de 40 wijken.

Met het Onderhandelaarsakkoord was het plan van minister Bos voor een publieke heffing van tafel. De integrale vennootschapsbelasting bleef gezien de bovengenoemde knip buiten het Akkoord.

Tijdens een extra Aedes-congres op 23 november 2007 stemde driekwart van de in Aedes verenigde woningcorporaties in met de garantstelling van de branche voor de extra investeringen in de 40 Vogelaarwijken voor een bedrag van € 250 miljoen per jaar, gedurende 10 jaren. Echter, het congres stemde in meerderheid niet in met de

¹⁰⁸ Ten aanzien van de betaalbaarheid van het wonen bevat het akkoord de afspraak dat de jaarlijkse huurstijging gedurende deze kabinetsperiode gekoppeld zal zijn aan de inflatie; de mogelijkheid van huurharmonisatie blijft van kracht.

bekrachtiging van het Onderhandelaarsakkoord omdat de condities waaronder de corporaties hun ambities kunnen waarmaken niet zouden deugen. Daarbij ging het in het bijzonder om de invoering van de integrale vennootschapsbelasting. Tijdens het ledencongres toonden de corporaties zich erg boos over het eenzijdige kabinetsbesluit om integrale vennootschapsbelasting in te voeren. Het congres nam met 95 procent een motie aan waarin werd opgeroepen tegen die winstbelasting fel verzet te voeren.

Indicatieve toerekening van de additionele inzet van corporaties in de 40 wijken

Zoals afgesproken in het Onderhandelaarsakkoord, werd in oktober 2007 door toenmalig minister Vogelaar een indicatieve toerekening bekend gemaakt van de additionele financiële inzet van de corporaties van € 250 miljoen per jaar naar de 40 voor de wijkenaanpak geselecteerde wijken (WWI, 2007d). Het gaat hier om een lijstje waarop voor elk van de 40 aandachtswijken een bedrag wordt genoemd dat de corporaties per jaar, gedurende 10 jaren, *additioneel* zouden moeten inzetten voor activiteiten/investeringen uit de wijkactieplannen. De optelsom van deze ‘nieuwe, extra investeringen’ is € 250 miljoen per jaar.

Met dat lijstje heeft Vogelaar geen geld verdeeld over de 40 wijken, zoals de veel gehanteerde term ‘Vogelaargelden’ suggereert. De plaatselijke wethouders moesten die bedragen daarentegen zelf bij elkaar onderhandelen met hun plaatselijke corporaties.

In januari 2008 bracht de Volkskrant het bericht dat het de wethouders niet lukte al die miljoenen bij elkaar te onderhandelen en dat ze accepteerden dat door de plaatselijke corporaties allerlei oude projecten, waarover al eerder afspraken werden gemaakt, als extra investeringen werden opgevoerd.¹⁰⁹ Vogelaar reageerde door aan te geven dat plannen/investeringen van vóór 16 juli 2007, de datum waarop het Actieplan Krachtwijken verscheen, niet mochten meetellen als extra inzet van de corporatiesector.¹¹⁰

Uit een onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer over het krachtwijkenbeleid dat op 9 oktober 2008 werd gepubliceerd (Algemene Rekenkamer, 2008), blijkt dat de door Vogelaar genoemde peildatum van 16 juli 2007 door de gemeenten en betrokken corporaties als een onwerkbaar criterium werd beschouwd. Gezien de langlopende samenwerking die er in veel gemeenten tussen gemeente en corporaties bestaat, waarop het krachtwijkenbeleid een aanvulling is, was het volgens de lokale partijen niet mogelijk exact vast te stellen wat investeringen zijn die specifiek in het kader van het krachtwijkenbeleid extra zouden worden gedaan. Bovendien zouden bij het strikt hanteren van de peildatum actieve corporaties voor hun eerdere ijver worden bestraft. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn lokale partijen daarom “pragmatisch met de peildatum omgegaan”. Ze hebben hun eigen afspraken gemaakt over welke plannen al dan niet meetellen.¹¹¹

¹⁰⁹ De Volkskrant. ‘Amper extra geld voor prachtwijken’, 11 januari 2008

¹¹⁰ De Volkskrant. ‘Project krachtwijken verder in het moeras’, 18 februari 2008

¹¹¹ Wat betreft de werkbaarheid van het door Vogelaar genoemde criterium van 16 juli 2007, schaarde de Algemene Rekenkamer (2008) zich aan de zijde van de corporaties en gemeenten. “Dit criterium sluit niet aan bij de lokale praktijk.” Elders: “Of er sprake is van additionele investeringen of niet, is overigens niet zo relevant.”

De aard van de additionele inzet van de corporaties

In oktober 2007 stuurden toenmalig minister Vogelaar voor WWI en de voorzitter van Aedes een gezamenlijk 'afsprakenkader' naar de gemeenten en corporaties (WWI, 2007e). Daarin werd een handvat aangereikt om lokaal tot afspraken te komen over de inhoudelijke reikwijdte van de activiteiten van de corporaties en over wie welke activiteiten uit de opgestelde concept-wijkactieplannen voor zijn rekening zou nemen. In het afsprakenkader worden drie categorieën activiteiten onderscheiden:

1. activiteiten die formeel tot de verantwoordelijkheid van de corporaties behoren;
2. activiteiten waarvoor de verantwoordelijkheid niet formeel is belegd en die lokaal kunnen worden ingevuld;
3. activiteiten die formeel tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoren.

In de tweede categorie, waar afzonderlijke verantwoordelijkheden ophouden, is sprake van een gedeeld maatschappelijk belang voor het aanpakken van vraagstukken. Voor activiteiten binnen dit gemeenschappelijke belang is overleg nodig tussen gemeenten, corporaties en overige lokale organisaties om te bepalen hoe de uitvoering en organisatie daarvan het best geregeld kan worden. In dit grijze tussengebied is volgens de minister voor WWI en de voorzitter van Aedes ruimte voor een extra inzet van de corporaties. Het afsprakenkader presenteert voor dit tussengebied allerlei voorbeelden van activiteiten - onderverdeeld naar de thema's 'wonen', 'werken', 'leren & opgroeien', 'veiligheid' en 'integreren' - die corporaties, al dan niet gezamenlijk met andere partijen, voor hun rekening kunnen nemen in het kader van de wijkactieplannen. Voor de precieze invulling van dit tussengebied en afbakening van taken gaat het afsprakenkader uit van lokaal maatwerk.

Uit het reeds genoemde onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer naar het krachtwijkenbeleid (Algemene Rekenkamer, 2008) komt naar voren dat in vrijwel alle door de Rekenkamer onderzochte steden¹¹² uitvoerig is gediscussieerd over de vraag welke investeringen en activiteiten corporaties willen en - op basis van de in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) omschreven taakvelden - mogen financieren. Ondanks het aangereikte afsprakenkader, waarin de minister voor WWI in overleg met Aedes een ruime interpretatie aan de taakvelden in het BBSH had gegeven, was er tussen de gemeenten en corporaties en soms tussen corporaties onderling, verschil van mening over met name de taken van corporaties rond de aanpak van de sociale problematiek in de wijken. Waar sommige corporaties zich minder bereid toonden om sociale activiteiten uit de wijkactieplannen te financieren, zochten andere de grenzen van het BBSH-kader op en dreigden deze in enkele gevallen zelfs te overschrijden, bijvoorbeeld door financiering van activiteiten voor brede scholen en de begeleiding van werklozen.

¹¹² De Algemene Rekenkamer heeft in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Arnhem onderzoek gedaan naar hoe op gemeentelijk niveau invulling is gegeven aan het krachtwijkenbeleid van de minister voor WWI en hoe dit beleid op lokaal niveau wordt gewaardeerd. In deze steden liggen 27 van de 40 geselecteerde wijken.

Heffing bijzondere projectsteun CFV ten behoeve van de 40 Vogelaarwijken

Uit het Onderhandelaarsakkoord vloeide voort dat de sector zelf met een voorstel zou komen voor de inrichting van een Investeringsfonds voor de wijkaanpak. Op 13 februari 2008 schreef toenmalig minister Vogelaar aan de Tweede Kamer dat het Aedes - na drie pogingen - niet was gelukt om een adequate uitwerking aan het Investeringsfonds te geven, zodanig dat er voor de corporaties die werkzaam zijn in de 40 wijken extra financiële ruimte van in totaal 750 miljoen euro beschikbaar zou komen (WWI, 2008a). Ze gaf aan dat ze daarom had besloten - in ieder geval voor het jaar 2008 - de corporaties via het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) een heffing bijzondere projectsteun op te leggen ten behoeve van een bijdrage aan de corporaties in de 40 wijken tot een maximum van 75 miljoen euro.

De Aedes-ledenraad, die op 21 februari 2008 in een reguliere vergadering bijeenkwam en ruim de tijd nam om te debatteren over de ontstane situatie door het heffingsbesluit van Vogelaar, constateerde “dat nu wel erg duidelijk is geworden dat sprake is van een andere politieke agenda, namelijk vermogensoverheveling”. In de ogen van de ledenraad stond niet meer de inzet in de wijken centraal, maar vermogensoverheveling.¹¹³

Naar de mening van Aedes is de zogenoemde Vogelaarheffing beleidsmatig zeer inefficiënt, onder meer omdat nut en noodzaak van de bijzondere projectsteun niet wordt getoetst. Aedes wijst er in dit verband op dat corporaties met een zware opgave in een krimpregio geld naar de Randstad moeten brengen terwijl daar de verdien-capaciteit aanzienlijk groter is (Algemene Rekenkamer, 2008).

Tonny van de Ven, directeur-bestuurder van de Roosendaalse woningcorporatie Aramis schreef in het dagblad BN/De Stem op 6 maart 2008 dat er buiten de 40 wijken nog heel veel andere wijken zijn waar een enorme investeringsopgave is en de aldaar actieve woningcorporaties hun geld zelf hard nodig hebben.¹¹⁴ Ze noemde de Vogelaarheffing “een stap te ver” en wees er daarbij op dat de veronderstelling die aan de Vogelaarheffing ten grondslag ligt, namelijk dat de corporaties buiten de 40 wijken rijker zijn dan de corporaties met bezit in die wijken, niet klopt. Van de Ven stelde dat woningcorporaties best bereid zijn mee te denken en mee te investeren elders in het land. “Maar dan moet het wel gaan om reële investeringen, waarbij de gezamenlijke corporaties vermogen beschikbaar stellen tegen gunstige voorwaarden. Niet om schenkingen. Dat is overheveling van vermogen. Dat willen we niet, dat gaat onnodig ten koste van investeringskracht.”

De Algemene Rekenkamer sprak zich in haar onderzoeksrapport over de wijkaanpak ook uit over de Vogelaarheffing (Algemene Rekenkamer, 2008). De Rekenkamer stelde in dit verband vast dat de financiële positie van woningcorporaties in Nederland een gevarieerd beeld te zien geeft. Zowel binnen als buiten de 40 aandachtswijken zijn er corporaties die over aanzienlijk minder vermogen beschikken

¹¹³ Bron: www.aedesnet.nl

¹¹⁴ BN/De Stem. ‘Woningcorporaties hebben hun geld zelf hard nodig’, 6 maart 2008

dan andere. Er zou volgens de Algemene Rekenkamer in het kader van het krachtwijkenbeleid alleen een heffing aan corporaties moeten worden opgelegd ten behoeve van de corporaties die het echt nodig hebben.

Wat betreft de uitvoering van zowel de op te leggen heffing als de uit te keren projectsteun door het CFV, kregen alle corporaties buiten de 40 wijken in oktober 2008 een bijdrageheffing bijzondere projectsteun voor het jaar 2008 opgelegd. Daartegen hebben 212 corporaties een bezwaarschrift ingediend, meer dan de helft van de desbetreffende 400 corporaties. Verder hebben 47 corporaties die actief zijn in de 40 wijken voor 1 maart 2009 een aanvraag voor projectsteun 2008 ingediend. Het CFV heeft de uitbetaling van de subsidie 2008, de afhandeling van de bezwaarschriften tegen de heffing 2008 alsmede het versturen van de heffing 2009 opgeschort totdat vast stond dat de Europese Commissie de bijzondere projectsteun verenigbaar acht met de Europese regels inzake staatssteun.¹¹⁵ De bijzondere projectsteun was door Nederland aangemeld bij de Europese Commissie ter goedkeuring, omdat het hier een nieuwe vorm van staatssteun betreft (WWI, 2009d).

In oktober 2009 hebben de toenmalige minister voor WWI, Van der Laan en de toenmalige Eurocommissaris van Mededinging, Kroes een mondeling akkoord bereikt over Nederlandse staatssteun aan woningcorporaties. De Europese Commissie heeft daar in december 2009 mee ingestemd.¹¹⁶ Als onderdeel van de overeenkomst is de regeling voor bijzondere projectsteun voor de 40 wijken door de Europese Commissie goedgekeurd. Naar aanleiding van het besluit van de Europese Commissie en de brief hierover van minister Van der Laan aan de Tweede kamer (WWI, 2009d) is het Centraal Fonds in december 2009 overgegaan tot uitbetaling van de subsidie 2008, de afhandeling van alle bezwaarschriften over de heffing 2008 en het versturen van de heffing 2009.¹¹⁷

Extra gelden vanuit het Rijk

Tot mei 2008 waren er voor de financiering van de wijkenaanpak drie geldstromen:

- De met Aedes afgesproken additionele inzet van € 250 miljoen per jaar door de woningcorporaties.
- Een extra financiële inzet vanuit gemeenten zelf, zoals deze is afgesproken in het bestuursakkoord van juni 2007 tussen rijk en gemeenten.
- De zogenoemde rijksintensivering vanuit de verschillende departementen, die een relatie met de wijkenaanpak 'Krachtwijken' hebben.

Richting toenmalig minister Vogelaar voor WWI hadden de wethouders en de corporaties de klacht dat zij zelf geen eigen geld voor de wijkenaanpak op haar begroting had. Begin maart 2008 werd duidelijk dat het tekenen van de charters tussen Vogelaar

¹¹⁵ Bron: website CFV.

¹¹⁶ Bron: persbericht van WWI. 'Brussel akkoord staatssteun woningcorporaties', 15 december 2009.

¹¹⁷ Vanwege de vertraging in de uitbetaling van de subsidie 2008 hebben vier Eindhovense woningcorporaties die actief zijn in de drie Eindhovense Vogelaarwijken, begin oktober 2009 hun vertrouwen in de wijkenaanpak opgezegd. Bron: Nieuwsbericht Aedes. 'Eindhovense corporaties stoppen met krachtwijkenbeleid', 1 oktober 2009.

en de gemeenten hierdoor vertraging opliep. De wethouders gebruikten dit als drukmiddel om geld van het Rijk te krijgen (Vogelaar en Bosma, 2009, pag. 190). Zelf had Vogelaar bij toenmalig minister Bos van Financiën herhaaldelijk onderstreept dat er geld op haar eigen begroting moest komen om bij te dragen aan de uitvoering van de wijkactieplannen, initiatieven van bewoners en een preventiebudget voor gemeenten met wijken die dreigen af te glijden.¹¹⁸

In mei 2008 kreeg Vogelaar een budget voor de aanpak van de wijken. Het kabinet maakte in de Voorjaarsnota het besluit bekend om € 300 miljoen extra vrij te maken voor de wijkenaanpak. Dit bedrag was onderverdeeld in € 240 miljoen extra middelen voor de wijkenaanpak en € 60 miljoen extra middelen voor bewonersinitiatieven. Bij de verdeling door Vogelaar van deze eerste € 240 miljoen (WWI, 2008b), werd in totaal € 157 miljoen - in drie jaarlijkse tranches, te starten in 2008 - beschikbaar gesteld aan de gemeenten voor de medefinanciering van de wijkactieplannen in de 40 aandachtswijken. Dit geld wordt via het Gemeentefonds uitgekeerd. Gemeenten hoeven hierover niet apart verantwoording af te leggen, maar de minister wil wel met hen overleggen over de besteding van het geld.

4.3.7 Uitwerking kabinetsbeleid op de relatie corporaties-Rijk en corporaties-gemeenten

Met de invoering van de Vogelaarheffing en de integrale vennootschapsbelasting heeft het kabinet Balkenende-IV twee financiële maatregelen aan de corporaties opgelegd, die onvoordelig uitpakken voor de investeringsruimte van de corporaties. Ze hebben geleid tot een verzuring van de verhouding tussen corporaties en de rijksoverheid.

Illustratief voor het verzet van de woningcorporaties tegen de Vogelaarheffing was de reactie van Aedes op het gedwongen aftreden van minister Vogelaar op 13 november 2008: “Hopelijk neemt ze haar heffing mee.”¹¹⁹ Volgens het persbericht van Aedes was voor woningcorporaties de heffing “de meest onzinnige vorm van financiering van de wijkaanpak die je kon bedenken”.

De corporaties zijn ook verontwaardigd over de per 1 januari 2008 ingevoerde integrale vennootschapsbelasting (Vpb). Zo hebben ruim veertig corporaties op 25 februari 2009 in het Financieel Dagblad een open brief geplaatst, waarin ze de ministers Bos en Van der Laan oproepen om corporaties een gelijk speelveld te gunnen.¹²⁰ Blijkens de brief heeft het Rijk met de integrale Vpb-plicht corporaties “in een slechtere uitgangspositie dan pure marktondernemingen” geplaatst. Er wordt namelijk voorbij gegaan aan de onrendabele investeringen die corporaties doen en bovendien mogen marktondernemingen instrumenten gebruiken, zoals een fiscale beleggingsinstelling, die voor corporaties uitgesloten zijn. De boodschap van de brief

¹¹⁸ Het boek ‘Twintig maanden knettergek - Dagboek van een ministerschap’ van Ella Vogelaar en Onno Bosma (2009) beschrijft onder meer - vanuit het perspectief van Vogelaar - hoe Vogelaar heeft moeten vechten voor eigen geld op haar begroting ten behoeve van de wijkenaanpak.

¹¹⁹ Persbericht Aedes, 14 november 2008

¹²⁰ <http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2009/02/20090225-open-brief-aan-ministers-bos-en-van-der-l.pdf>

is dat het opheffen van de ongelijkheid in Vpb-behandeling voor corporaties, de economie in deze crisisperiode zal stimuleren. De corporaties garanderen in dat geval extra investeringen en werkgelegenheid. Ook kan zodoende tot een oplossing worden gekomen ten aanzien van de wens van woningcorporatie de Veste te Ommen en Woningstichting Den Helder om uit het publieke bestel te treden.

Overigens is het Aedes niet gelukt om in de landelijke pers bij de berichtgeving over het krachtwijkenbeleid en de problemen rond de financiering daarvan, goed te laten uitkomen dat de corporaties in de achterliggende jaren al veel goeds hadden gerealiseerd in probleemwijken en zich in hun 'Antwoord aan de samenleving' al bereid hadden verklaard hun vermogen in te zetten voor de aanpak van achterstandswijken. Nu bleef bij het publiek het beeld hangen dat woningcorporaties door het kabinet gedwongen moesten worden om te investeren in arme wijken. Hierdoor werd het imago van de sector uit de kabinetsperiode van Balkenende-II en Balkenende-III weer eens bevestigd: woningcorporaties zitten op een grote zak geld maar willen hun geld niet investeren in verpauperde wijken (Vahl, 2008).

Op lokaal niveau zien de verhoudingen er anders uit. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer in haar onderzoeksrapport over het krachtwijkenbeleid (Algemene Rekenkamer, 2008) dat er in de door haar onderzochte steden weliswaar uitvoerig is gediscussieerd en soms fors is onderhandeld tussen gemeenten en corporaties over onderdelen van de wijkactieplannen die corporaties voor hun rekening zouden nemen, maar dat de samenwerking tussen corporaties en gemeenten er uiteindelijk sterker van is geworden. In alle door de Rekenkamer onderzochte steden heeft het krachtwijkenbeleid uiteindelijk geleid tot afspraken over versnelde uitvoering van de aanpak van de problematiek in de aandachtswijken en is het commitment tussen partijen toenomen.

Overigens doet het imago van de sector op landelijk niveau geen recht aan wat corporaties lokaal allemaal doen. Uit onderzoek blijkt, dat veel corporatiebestuurders vinden dat 'hun' corporatie het lokaal goed doet, maar dat het landelijk mis gaat. Het 'landelijke beeld' dat over corporaties bestaat zit ze lokaal in de weg (Van Nimwegen & partners, 2007).

4.3.8 Naar een nieuw woningcorporatiestelsel: recente ontwikkelingen

Zoals in paragraaf 4.3.3 is beschreven, werden in 2004/2005 veel rapporten en adviezen uitgebracht over het functioneren, de rol en positie van de woningcorporaties en de verhouding tussen overheid en corporaties. Het debat kreeg in december 2005 zijn weerslag in de 'Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties' van toenmalig minister Dekker (VROM, 2005), die niet tot besluitvorming heeft geleid, maar die volgens de VROM-raad (2009) voor veel corporaties wel leidraad voor hun handelen is geworden. Na het aftreden van minister Dekker eind september 2006, verschoof de aandacht in debat en beleid naar de aanpak van achterstandswijken. Met het rapport van de Stuurgroep Meijerink, dat eind november 2008 verscheen, bloeide het debat over het arrangement tussen de overheid en de woningcorporaties weer op.

Het advies van de Stuurgroep Meijerink

Als uitvloeisel van het Onderhandelaarsakkoord werd begin 2008 door toenmalig minister Vogelaar voor WWI en de voorzitter van Aedes een stuurgroep ingesteld, waarin vertegenwoordigers van zowel WWI als Aedes zitting hadden, met als onafhankelijk voorzitter Rien Meijerink (voorzitter Raad voor Volksgezondheid & Zorg). De stuurgroep Meijerink had als opdracht met een voorstel te komen voor een modernere en toekomstbestendige rolverdeling tussen overheid en woningcorporaties. Uitgangspunt voor de stuurgroep was het opstellen van een nieuw arrangement, dat de corporaties de benodigde ruimte biedt voor maatschappelijk ondernemerschap¹²¹ en tegelijkertijd het publieke belang stevig waarborgt. Daarbij benadrukte de stuurgroep dat woningcorporaties private maatschappelijke ondernemingen zijn met een publiek belang: de 'brede zorg voor het wonen'. In zijn advies van november 2008 heeft de stuurgroep voorstellen gedaan ten aanzien van het werkdomein van de corporaties, de vormgeving van het extern toezicht en het betrekken van en zich verantwoorden tegenover de omgeving (Stuurgroep Meijerink, 2008).

Ten aanzien van het werkdomein van de corporaties stelt de stuurgroep voor om binnen dat werkdomein drie deeldomeinen te onderscheiden, die verschillen wat betreft de noodzakelijkheid om hierop als woningcorporatie actief te zijn:

1. Dat wat moet. Het bouwen, verhuren of verkopen van woningen voor mensen met een lager inkomen is de primaire taak. Daarnaast ook de huisvesting met duurdere huur- en koopwoningen voor andere doelgroepen.
2. Dat wat kan. Investerings in de woon- of leefomgeving en in maatschappelijk vastgoed, zoals scholen en zorggebouwen.
3. Dat wat te overwegen is. Bijdragen aan de wijkenaanpak door met investeringen en uitgaven in relatie tot het vastgoed bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de buurt of wijk. Als de corporatie in dit deeldomein prestaties levert, verantwoordt zij zich hierover expliciet. Het credo is 'nee, tenzij'.

Ten aanzien de vormgeving van het externe toezicht stelt de stuurgroep Meijerink voor het toezicht op alle aspecten te bundelen en onder te brengen bij één publiek-rechtelijke toezichthouder, die de status heeft van een zelfstandig bestuursorgaan: de nieuw op te richten, onafhankelijke en gezaghebbende Autoriteit. De Autoriteit oordeelt over de prestaties, de financiële continuïteit en de (toepassing van) de governance van de individuele corporatie. De Autoriteit oordeelt op basis van bestaande bronnen, waaronder de visitatie. De Autoriteit heeft een eigen instrumentarium voor

¹²¹ In een interview in Aedes-Magazine (2009, nr. 1) legt Rien Meijerink uit waarom corporaties (meer) ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap moeten hebben. "Corporaties hebben die ruimte nodig omdat hun werk zo ingewikkeld is. Een corporatie moet, net zoals organisaties in de zorg en het onderwijs, zoveel verschillende doelstellingen met elkaar verbinden dat je daar niet zomaar een uniforme richting voor kunt bepalen. Het gaat over bereikbaarheid, over betaalbaarheid, over kwaliteit, over bedrijfsvoering, over verantwoording, noem maar op. Dit hele complex kan niet gedetailleerd vanaf het Binnenhof worden geregeld. Ook al niet omdat wonen een lokale aangelegenheid is. Lokale belanghouders moeten dus een belangrijke invloed kunnen uitoefenen. Daarom zou je dit arrangement kunnen zien als een verplaatsing van de democratie."

interventies: de aanwijzing, de last onder dwangsom en de benoeming van een toezichthouder. Zwaardere sancties, op verzoek van de Autoriteit, zijn voorbehouden aan de minister.

De reactie van de VROM-raad op het advies van de Stuurgroep Meijerink

Op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Wonen, Wijken, en Integratie heeft de VROM-raad in februari 2009 een schriftelijke reactie gegeven op het rapport van de stuurgroep Meijerink (VROM-raad, 2009).

De raad is van oordeel dat de publieke rol van de gemeente in het rapport van de stuurgroep Meijerink onderbelicht is gebleven, terwijl de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het brede lokale woonbeleid en daarom de corporaties mogen aanspreken op hun maatschappelijk functioneren.¹²²

De raad adviseert verduidelijking van de taken van de corporaties en de afbakening van het werkdomein.

Aan bundeling van financieel en inhoudelijk toezicht in één toezichtsorgaan is volgens de raad zeker behoefte, maar daar hoeft geen nieuwe Autoriteit voor te worden opgericht. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting kan gezien de opgebouwde expertise en ervaring de taak van dit gebundelde onafhankelijk toezicht op zich nemen.

De raad benadrukt dat het toezicht op de woningcorporaties krachtig en op afstand moet zijn. In de voorstellen van de stuurgroep Meijerink voor een nieuwe Autoriteit is het extern toezicht op de woningcorporaties te veel gebonden aan de normen en codes van de corporaties zelf.

In het rapport van de stuurgroep Meijerink wordt veel verwacht van visitaties. Daarbij wordt volgens de raad onvoldoende onderscheid gemaakt tussen visitatie en toezicht. Voor borging van het publieke belang kunnen ook visitaties van nut zijn, maar zij kunnen het verticale toezicht (op de politieke doelen) niet vervangen. Ook na verbetering van het interne toezicht wordt extern toezicht niet overbodig.

Intensivering van het toezicht op integriteit bij woningcorporaties

Vooruitlopend op het kabinetsstandpunt over het gehele arrangement tussen overheid en corporaties, heeft minister Van der Laan voor WWI in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 maart 2009 beleidsvoornemens op hoofdlijnen met betrekking tot corporaties en integriteit gepresenteerd (WWI, 2009a). Een verdere uitwerking van deze beleidsvoornemens heeft Van der Laan aan de Tweede Kamer doen toekomen in een brief van 3 april 2009 (WWI, 2009b). In zijn brief van 3 april 2009 schrijft Van der Laan dat het toezicht op integriteit bij woningcorporaties wordt geïntensiveerd. Doel is misbruik vast te stellen en aan te pakken en waar nodig een cultuuromslag bij

¹²² Dit was ook de kritiek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en van grote steden op het rapport van de stuurgroep Meijerink. In de visie van de VNG en grote steden is woonbeleid een taak van gemeenten. Samen met corporaties geven zij het woonbeleid vorm en inhoud. Gemeenten ontwikkelen een woonvisie als basis voor concrete, niet-vrijblijvende en handhaafbare prestatieafspraken met de corporaties. Bron: Brief aan kabinet - reactie VNG, G4 en G27 op advies van de Stuurgroep Meijerink, 12 februari 2009.

corporaties teweeg te brengen. Aanleiding voor de aanpak zijn onder meer de recente perikelen bij woningcorporaties Rochdale in Amsterdam en SGBB in Hoofddorp.¹²³

Mede op basis van een risicoanalyse zullen in 2009 thema's met grote afbreukrisico's voor integriteit worden onderzocht. Daarbij gaat het om een nulmeting door het CFV en een jaarlijks vervolg daarop en thema-analyses door de VROM-Inspectie (VI). Ook zal de VI voortdurend de risico's op het punt van integriteit bij corporaties analyseren. Verder komt er een interventieteam dat kan optreden richting corporaties bij onrechtmatigheden en bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden zal voorbereiden. Daarnaast zal het bestaande meldpunt integriteit beter onder de aandacht worden gebracht. Van accountants en notarissen verwacht Van der Laan dat ze hun verantwoordelijkheid nemen en misstanden zichtbaar maken. Bekeken wordt of het bestaande accountantsprotocol op dit punt kan worden aangescherpt.

In het Algemeen Overleg (AO) met de Tweede Kamer over integriteit op 7 april 2009 benadrukte Van der Laan overigens dat "het over-, over-, overgrote deel van de corporaties oprecht, te goeder trouw en solide bezig is om haar volkshuisvestelijke doelen te realiseren. Die paar incidenten die er zijn op het gebied van integriteit bepalen echter het beeld voor de corporatiebranche. En ieder incident is er een te veel".¹²⁴

Twijfels over zelfregulering als ordeningsvorm voor de corporatiesector

In een Tweede Kamerdebat van 14 april 2009 naar aanleiding van de commotie over de vertrekregeling van scheidend Aedes-voorzitter Willem van Leeuwen en de salariëring van Marc Calon, de beoogde nieuwe voorzitter van Aedes, verwees minister Van der Laan naar de door Aedes gekoesterde zelfregulering. De minister liet doorschemeren de zelfregulering van de sector beneden de maat te vinden. De incidenten rond de vertrekregeling van Van Leeuwen en de salariëring van Calon noemde hij een "slecht symbool" van die zelfregulering en tevens een aanmoediging voor het Rijk om bij de komende stelselherziening veel duidelijker verantwoordelijkheid te nemen.¹²⁵

De voorstellen van Van der Laan tot aanpassing van het woningcorporatiestelsel

Na alle rapporten en adviezen, conflicten en incidenten, heeft toenmalig minister Van der Laan in een brief aan de Tweede Kamer van 12 juni 2009 (WWI, 2009c) het kabinetsstandpunt over het arrangement overheid - woningcorporaties gepresenteerd. In deze brief doet Van der Laan "voorstellen die tot doel hebben het corporatiestelsel zodanig te vernieuwen dat woningcorporaties hun maatschappelijke opdracht op het

¹²³ De casus woningcorporatie Woonbron en het voormalige passagiersschip de ss Rotterdam heeft volgens minister Van der Laan niets met integriteit of fraude te maken. "Men heeft zich vertild. Daar speelt veel idealisme mee", zei Van der Laan hierover in NRC Handelsblad van 4 april 2009. De ontwikkelingen bij Woonbron wilde hij dan ook nadrukkelijk buiten de integriteitsdiscussie houden. Hierover is de Tweede Kamer separaat geïnformeerd.

¹²⁴ Bron: Aedesnet.

¹²⁵ Bron: NRC Handelsblad. 'Van der Laan: woningcorporaties onder strenger toezicht', 14 april 2009

terrein van volkshuisvesting, leefbaarheid en daarmee samenhangende sociale opgaven goed kunnen vervullen. Daarvoor is zowel een hoger niveau van maatschappelijke focus als van (maatschappelijk) ondernemerschap nodig. Daarnaast moet de overheid de publieke belangen kunnen waarborgen. Daartoe wordt de positie van de overheid (gemeente, Rijk) ten opzichte van de woningcorporaties verhelderd en waar nodig versterkt.”

De minister acht het wenselijk een nieuwe balans te vinden tussen het zelfstandige maatschappelijke ondernemerschap van corporaties en de publieke waarborgen in het corporatiestelsel. Concreet is vernieuwing nodig wat betreft:

- a. de relaties tussen corporaties, overheid en lokale belanghebbenden;
- b. het werkdomein van de corporatie, oftewel haar takenveld;
- c. de spelregels met betrekking tot verbindingen met andere maatschappelijke organisaties, fusies en schaalgrootte van corporaties;
- d. het interne en externe toezicht op corporaties.

ad a. Voorstellen ten aanzien van de relaties tussen corporaties, overheid en lokale belanghebbenden

Van gemeenten wordt verwacht dat zij hun woonbeleid duidelijk en tijdig in een woonvisie verankeren en op basis daarvan afrekenbare prestatieafspraken maken met corporaties. In de regelgeving wordt vastgelegd dat de corporatie “naar redelijkheid moet bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid”. De gemeentelijke woonvisie is niet verplicht, maar in het geval van geschillen tussen gemeenten en corporaties over de voornemens of prestaties van de corporaties, is het wel nodig dat er duidelijke afspraken liggen. Dergelijke geschillen zullen door de Autoriteit (zie hierna) worden getoetst en zo nodig door de minister worden beslecht.

Van het in 2009 startende visitatiestelsel wordt verwacht dat het lokale belanghebbenden een aanknopingspunt geeft het functioneren van de corporatie te beoordelen.

Om processen rond sloop en renovatie te verbeteren zal de corporatie worden verplicht op verzoek van de huurdersorganisatie een lokaal handvest op te stellen met afspraken over de participatie van huurders bij de besluitvorming en het proces rond sloop en renovatie.

ad b. Voorstellen voor het werkdomein van de corporatie

Driedeling in deeldomeinen

Het werkdomein van de corporatie wordt wat betreft het palet aan activiteiten niet gewijzigd, maar wel opnieuw geordend. De minister verwijst hier naar de door de Stuurgroep Meijerink (2008) voorgestelde driedeling in deeldomeinen (zie hierboven). Deze driedeling verheldert volgens de minister de verschillende opgaven die op het pad liggen van de woningcorporaties. Wel vindt de minister, net als de VROM-raad (2009), het ‘nee, tenzij’-karakter van het derde deeldomein te zwaar gekozen en een stap terug ten opzichte van de door het kabinet aangemoedigde inspanningen van woningcorporaties in wijken en dorpen. In de nieuwe regelgeving zullen de drie elementen van Meijerink worden opgenomen als beschrijving van het werkdomein, en

daarbinnen zullen de prioritaire activiteiten worden benoemd. Daarmee is bijvoorbeeld de bouw van duurdere huur- en koopwoningen geen kwestie van ‘moeten’ en het bijdragen aan het sociale klimaat in wijken geen kwestie van ‘nee, tenzij’.

Scheiding tussen activiteiten met staatssteun en activiteiten zonder staatssteun

Naast de driedeling in het takenveld zal in de nieuwe regelgeving worden vastgelegd dat woningcorporaties tenminste een boekhoudkundige scheiding moeten hanteren tussen de activiteiten die met staatssteun en de activiteiten die zonder staatssteun worden uitgevoerd. Hierbij mogen winsten uit de commerciële activiteiten wel worden ingezet voor activiteiten die verband houden met de publieke taak van de corporatie, maar niet andersom. Hierop zal zowel intern als extern toezicht plaatsvinden. De minister verwijst hier in zijn brief van 12 juni 2009 naar de toen nog lopende discussie met de Europese Commissie over Nederlandse staatssteun aan woningcorporaties.

Zoals reeds vermeld, hebben in oktober 2009 de toenmalige minister voor WWI, Van der Laan en de toenmalige Eurocommissaris van Mededinging, Kroes, een mondeling akkoord bereikt over Nederlandse staatssteun aan woningcorporaties.¹²⁶ De Europese Commissie heeft daar in december 2009 mee ingestemd.¹²⁷ De discussie met de Europese Commissie (EC) speelde al ongeveer vijf jaar. De EC verlangde een afbakening van de huishoudens aan wie corporaties met staatssteun gebouwde huurwoningen kunnen toewijzen, dat wil zeggen huurwoningen met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens. En de EC plaatste vraagtekens bij het verlenen van staatssteun voor de realisatie en verhuur van maatschappelijk vastgoed, zoals buurt- en dorpshuizen, kleinschalige cultuurgebouwen of gebouwen met een onderwijsfunctie. Van der Laan is met de EC overeengekomen dat huishoudens met een inkomen tot € 33.000 (43% van alle Nederlandse huishoudens) blijven behoren tot de doelgroep voor de sociale huursector in Nederland. Tenminste 90% van de huurwoningen met een huur beneden de maximale huurtoeslaggrens (circa € 648) moet bij vrijkomen aan deze doelgroep huishoudens worden toegewezen. Daarnaast kunnen corporaties maatschappelijk vastgoed met staatssteun blijven financieren.¹²⁸

Het oprichten van dochterondernemingen

Woningcorporaties mogen dochterondernemingen blijven oprichten. Dochterondernemingen zullen qua werkdomein nog steeds gehouden zijn aan wat de corporatie zelf mag (‘zo moeder, zo dochter’). In dochters mogen verder, enkele bijzondere gevallen uitgezonderd, geen huurwoningen met een huur onder de huurtoeslaggrens worden ondergebracht.

Er zullen eisen worden gesteld aan de financiële relatie tussen moeder (de corporatie) en dochters. Hiermee kan worden voorkomen dat corporaties stappen in economisch onverstandige beslissingen. Tegelijkertijd zorgen deze maatregelen ervoor

¹²⁶ Als staatssteun worden in ieder geval gezien de achtervangpositie van de overheid bij de borging van leningen door het WSW en de sanering- en projectsteun door het CFV.

¹²⁷ Bron: persbericht van WWI. ‘Brussel akkoord staatssteun woningcorporaties’, 15 december 2009.

¹²⁸ Ook de regeling voor bijzondere projectsteun voor de 40 wijken is door de Europese Commissie goedgekeurd (zie hierboven).

dat voor projecten waar ook commerciële elementen deel van uitmaken, meer dan nu sprake zal zijn van een gelijk speelveld met andere marktpartijen. De volgende maatregelen worden voorgesteld:

- Bij investeringsvoornemens in een project met een deels commercieel karakter die een (nader vast te stellen) drempelbedrag te boven gaan, móet de corporatie die activiteit voortaan in een dochter of andere verbinding onderbrengen. Na realisatie van het project moet de corporatie het commerciële deel binnen een redelijke termijn verkopen.
- Corporaties mogen deels commerciële dochterondernemingen niet voorzien van leningen, schenkingen of garantstellingen. Zij mogen dochters slechts voorzien van aandelenkapitaal tot maximaal 33% van het balanstotaal van die dochter. De bank of een andere financier (niet zijnde corporaties) moet dus ook willen investeren in dat project.
- Bij projecten met een relatief groot commercieel deel, bijvoorbeeld meer dan 50% (nog nader te bepalen), moet er sprake zijn van een algemeen belang en moet de gemeente financieel participeren. Bovendien zal een maximum worden gesteld aan de omvang van de investering die corporaties aldus mogen doen, gerelateerd aan bijvoorbeeld hun balanstotaal. De winsten van deze dochter(s) moeten terugvloeien naar de moeder (de corporatie).

ad c. Voorstellen op het gebied van verbindingen met andere maatschappelijke organisaties, fusies en schaalgrootte

Verbindingen met andere maatschappelijke organisaties

Corporaties zoeken steeds vaker de samenwerking met andere maatschappelijke organisaties, zoals welzijns- en zorgorganisaties. De voornemens tot samenwerking gaan soms ver, hetgeen de vraag oproept welke risico's kunnen ontstaan in relatie tot het primaire beginsel dat woningcorporaties slechts handelen in het belang van de volkshuisvesting en daarvoor hun maatschappelijk bestemde vermogen inzetten.

De minister is van mening dat personele unies tussen corporaties en andere maatschappelijke organisaties nuttig kunnen zijn en wil daarom dergelijke personele unies op het niveau van het bestuur van de corporatie toestaan. Hiermee wordt corporaties meer ruimte geboden dan het BBSH thans toestaat.

Om risico's van belangenvermenging te voorkomen zullen voortaan geen personele unies meer worden toegestaan op het niveau van de Raden van Commissarissen.

Bestuurlijke of juridische fusies met andere maatschappelijke organisaties zullen niet worden toegestaan.

Fusies met andere corporaties en schaalgrootte

Volgens de minister voor WWI moet het aangaan van een fusie met een andere corporatie worden beschouwd als een middel om het doel, het leveren van maatschappelijke prestaties, te dienen. De daarmee gepaard gaande schaalvergroting moet ten dienste staan van en dus niet ten koste gaan van de belangen van de volkshuisvesting.

De huidige manier van toetsen van fusies, waarbij het oordeel van de lokaal betrokken gemeente(n) en huurdersorganisatie(s) in de praktijk zwaarwegend is bij de goedkeuring van de minister voor WWI, zal worden gehandhaafd. De fusiecriteria uit 2002 zullen worden herijkt, waarbij in ieder geval een fusie-effecttoets zal worden gevraagd. Daarin moet voortaan ook o.a. worden ingegaan op mogelijke alternatieven voor de fusie.

Corporaties zullen voortaan, op hun verzoek, in heel Nederland werkzaam kunnen zijn. Daarbij zal van landelijk werkzame corporaties nadrukkelijk worden verlangd om in de gemeenten waarin ze actief zijn resultaatgerichte en handhaafbare prestatieafspraken met gemeenten tot stand te brengen.

Er zullen geen mogelijkheden in de regelgeving worden geboden tot vrijwillige uittreding uit het stelsel zonder ontbinding van de corporatie.

ad d. Voorstellen voor het toezicht op corporaties

De minister stelt dat vooral het interne toezicht op corporaties sinds de bruterings-achilleshiel van het corporatiestelsel is gebleken. Het intern toezicht zal professioneler moeten gaan opereren. Er zullen nieuwe eisen aan commissarissen worden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot opleidingseisen, ervaringsniveau, zittingsduur en het maximum aantal commissariaten. Er dient een cultuuromslag plaats te vinden bij de RvC's, gericht op een groter besef van de verantwoordelijkheid en een kritischer houding ten opzichte van het bestuur.

De minister acht een betere bundeling van het externe toezicht wenselijk. Daarvoor zal een nieuwe Autoriteit worden opgericht met de status van een zelfstandig bestuursorgaan. Deze Autoriteit wordt gebaseerd op een 'doorstart' van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).¹²⁹ De beleidsregels van de Autoriteit moeten door de minister worden goedgekeurd. De minister benoemt het bestuur van de Autoriteit.

De Autoriteit baseert zich in zijn toezicht op alle benodigde, desnoods aanvullend ingewonnen informatie.

De Autoriteit zal de minister adviseren over de maatschappelijke prestaties van corporaties, waarbij een eventuele interventie op dit punt bij de minister ligt. De Autoriteit voert daarnaast het toezicht uit op de rechtmatigheid en oefent het financiële toezicht uit. Voor de financiële beheersing bij corporaties zal een treasury-statuuut verplicht worden gesteld.

Voor het externe toezicht beoordeelt de Autoriteit onder andere de verklaringen die de Raden van Commissarissen (RvC's) voortaan moeten afgeven over het maatschappelijk presteren, de financiële continuïteit, de inzet van het vermogen en de doelmatigheid, de rechtmatigheid, de integriteit en de governance. De minister voor WWI houdt de bevoegdheid de zwaarste sancties te treffen en krijgt als nieuwe bevoegdheid het ontslaan van de RvC bij slecht functioneren of het afgeven van onjuiste verklaringen.

¹²⁹ Dit in tegenstelling tot het advies van de Stuurgroep Meijerink en in lijn met het advies van de VROM-raad.

*Stand van zaken per 1 april 2010*¹³⁰

Op 1 juli 2009 is de herziening van het woningcorporatiestelsel in de Tweede Kamer besproken. Van der Laan kreeg brede steun van de Tweede Kamer voor zijn voorstellen.¹³¹ Vervolgens is de uit de voorstellen voortvloeiende wijziging van wet- en regelgeving in procedure gebracht. Zoals Van der Laan in zijn brief van 12 juni 2009 (WWI, 2009c) aangeeft, gaat het hierbij om een wijziging van de Woningwet, een nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur ter vervanging van het Besluit Beheer Sociale Huursector en een opschoning van regelingen en circulaires. Hierbij wordt een relatie gelegd met het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming.

Het was de bedoeling dat deze nieuwe wet- en regelgeving per 1 januari 2011 in werking zou treden, maar door de val van het kabinet Balkenende-IV op 20 februari 2010 is dit onzeker geworden.

Op 13 november 2009 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet ten behoeve van het stelsel van woningcorporaties en met toezending van het wetsvoorstel aan de Raad van State voor Advies.¹³² Op 1 april 2010 was de zogenoemde Herzieningswet toegelaten instellingen nog niet controverseel verklaard, aangezien deze nog niet bij de Tweede Kamer was ingediend. Het wetsvoorstel lag op die datum nog bij de Raad van State. Volgens Aedes lag het voor de hand dat de Kamer het wetsvoorstel bij indiening alsnog controverseel zou verklaren.

4.3.9 Ontwikkeling financiële positie woningcorporaties

Eind 2009 ontstond er een discussie over de financiële positie van de woningcorporaties.¹³³ Dit naar aanleiding van een bericht op NOS-teletekst van 26 november 2009 dat een kleine 50% van de corporaties in 2008 verlies zouden hebben geleden van in totaal ca. € 2 miljard. De Tweede Kamer heeft een Algemeen Overleg ingelast en minister Van der Laan heeft op 2 december 2009 een brief gestuurd aan de Tweede Kamer met nadere informatie over de financiële positie van de corporatiesector (WWI, 2009e). Hij stelt dat de financiële positie van de sector in 2008 niet is verslechterd. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV, 2009) heeft een positief jaarresultaat op sectorniveau in 2008 berekend van € 0,31 miljard, hetgeen zelfs nog iets meer is dan in 2007. Het volkshuisvestelijk vermogen is toegenomen van € 32,1 miljard in 2007 naar € 32,4 miljard in 2008. Wel is de solvabiliteit gedaald van 31,6% in 2007 naar 30,5% in 2008. De belangrijkste oorzaak hiervoor zijn de hoge nieuwbouwinvesteringen in 2008. Met 36.500 gerealiseerde huur- en koopwoningen in 2008, tegenover 33.700 in 2007 en gemiddeld ca. 25.500 in de jaren daarvoor, was 2008 een topjaar voor de sector.

¹³⁰ Tekst afgesloten op 1 april 2010.

¹³¹ Bron: website Nederlandse Woonbond, 3-7-2009. <http://www.woonbond.nl>

¹³² Bron: persbericht ministerie van VROM. 'Kabinet regelt wettelijk aanpassing stelsel woningcorporaties', 13 november 2009.

¹³³ Zie 'Financiële positie woningcorporaties wel/niet onder druk?', KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, 9 december 2009. <http://www.kei-centrum.nl>

Voor individuele corporaties kan het beeld anders liggen dan het landelijke beeld. Uit de cijfers van het CFV (2009) blijkt dat ultimo 2008 10 van de 430 corporaties een onvoldoende solvabiliteit hadden, tegenover 5 in 2007. Ook laat het continuïteitsoordeel van het CFV een toename zien van het aantal B-corporaties (onvoldoende middelen voor de voorgenomen activiteiten) van 12 in het verslagjaar 2007 naar 35 in het verslagjaar 2008.

Het jaar 2008 is voor de volkshuisvestelijke prestaties van corporaties te beschouwen als het laatste ‘normale’ jaar voor de economische crisis. Weliswaar is de crisis reeds in 2008 begonnen, maar gezien de tijdsspanne tussen de volkshuisvestelijke plannen en de uitvoering kan 2008 wat betreft de volkshuisvestelijke realisatie nog bijna geheel worden beschouwd als een pré-crisisjaar. Volgens de minister (WWI, 2009e) zal de financiële positie van de sector de komende jaren wel onder druk staan, met name de kasstroompositie en de investeringsmogelijkheden. Wat betreft de verkoop van huurwoningen en de nieuwbouw van koopwoningen, waarvoor de huidige marktomstandigheden ongunstig zijn, verwacht de minister dat de verkoopmogelijkheden na economisch herstel weer zullen aantrekken. Toch zal naar het oordeel van de minister op termijn een meer structurele balans moeten worden gevonden tussen de exploitatiebaten en exploitatielasten van corporaties. Beheersing van de bedrijfslasten vormt daarvan een onderdeel, maar ook een zekere begrenzing van de onrendabele toppen van nieuwbouwinvesteringen maakt daar deel van uit.

5 Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ theoretisch verkend. Daarbij is niet alleen stilgestaan bij de institutionele kenmerken van de maatschappelijke onderneming, maar is onder de noemer van ‘maatschappelijk ondernemen’ ook ingegaan op het bedrijfsmatig handelen en de wijze van ondernemen van deze bijzondere categorie non-profitorganisaties.

In hoofdstuk 3 is de nieuwe kijk op organiseren van Wim van Dinten (2003), zoals beschreven in het boek ‘Met gevoel voor realiteit’, verkort weergegeven. In dit boek krijgt organiseren een ander fundament, namelijk van ‘principes van betekenisgeving’. Van Dinten onderscheidt vier principes van betekenisgeving - het principe van selectiviteit, het principe van externe singulariteit, het principe van interne singulariteit en het principe van lineariteit - en benoemt een oriëntatie, een vooringenomenheid bij betekenis geven, naar elk van de vier principes: respectievelijk eovz/open oriëntatie, eosz/sociale oriëntatie, ioaz/zelfreferentiële oriëntatie en iorz/rationele oriëntatie (zie paragraaf 3.2). Met elk van de vier oriëntaties is een vorm van organiseren verbonden - respectievelijk ‘stavolutie en gevoel voor realiteit’ (eovz), ‘normeren en sociale samenhang’ (eosz), ‘construeren en macht’ (ioaz) en ‘rationaliseren en overtuigen’ (iorz) - die in het boek herkenbaar wordt gemaakt (zie paragraaf 3.3). Bovendien stelt Van Dinten door het hele boek heen een diagnose van onze tijd in termen van betekenisgeving en organiseren, op vele plaatsen impliciet maar ook op sommige plaatsen expliciet. Daarbij hanteert hij als uitgangspunt dat alle principes van betekenisgeving ertoe doen, altijd en in elke omgeving, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht (zie paragraaf 3.4). In hoofdstuk 3 is ook ingegaan op het onderscheid tussen contextgedreven en systeemgedreven organiseren uit het in 2008 verschenen nieuwe vervolgboek ‘Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren’, dat Wim van Dinten samen met Imelda Schouten schreef (zie paragraaf 3.5).

De nieuwe kijk op organiseren heeft mij geïnspireerd tot een andere benadering van maatschappelijk ondernemen; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren. Ik ben met andere woorden ‘door een andere bril’ naar maatschappelijk ondernemen gaan kijken. Dit hoofdstuk is erop gericht te laten zien dat deze andere benadering van maatschappelijk ondernemen kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen.

5.2 Interpretatie van maatschappelijk ondernemen in termen van betekenisgeving en organiseren

Gesteld kan worden dat de wijze waarop een organisatie onderneemt, nauw verbonden is met de wijze van organiseren als vormgeving van betekenisgeving. Onder organiseren verstaan we dan overeenkomstig de definitie van Van Dinten (2003): handelen om een omgeving in te richten of invloed op de inrichting uit te oefenen. In en door de wijze van organiseren in de zin van de met een oriëntatie verbonden vorm van organiseren die een organisatie toepast of de combinatie van vormen van organiseren, krijgt het ondernemen een bepaalde invulling.

De diagnose van onze tijd uit 'Met gevoel voor realiteit' (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4) werpt een nieuw licht op de wijze van ondernemen die in de westerse samenlevingen is gaan overheersen. Deze wijze van ondernemen wordt gekenmerkt door een dominantie van betekenisgeving volgens het principe van interne singulariteit, waarbij het principe van lineariteit instrumenteel wordt gebruikt. Dat komt bij organisaties tot uitdrukking in het favoriseren van 'construeren en macht' als vorm van organiseren. Bij deze vorm van organiseren zegt het regime van een organisatie in de vorm van een bewering wat het vindt en wil en anderen voeren het uit. Aangezien een bewering snel kan veranderen, heeft het weinig zin daarop te toetsen. Het toezicht op de top kan dan niet veel anders zijn dan een toets op bereikt rendement of op reputatie. Efficiency komt centraal te staan.

Bij deze in onze tijd dominante wijze van organiseren en ondernemen, neemt het grote gewicht dat is toegekend aan het principe van interne singulariteit, binnen een organisatie veel ruimte weg voor vormen van handelen en organiseren die met het principe van externe singulariteit en het principe van selectiviteit, dus met een externe oriëntatie zijn geassocieerd. Laatstgenoemde vormen van handelen en organiseren staan bij uitstek voor wisselwerkingen met anderen en met de omgeving, voor voortdurend met anderen en de omgeving verbonden zijn. Naarmate ioaz meer gaat domineren, kunnen zij minder tot gelding komen en wordt wisselwerking tussen de organisatie en de omgeving steeds verder gereduceerd tot het denken over en vormgeven in modellen, die al construerend worden opgelegd. De schaduwzijden daarvan voor de medewerkers, de klanten, andere mensen in de omgeving en voor omstandigheden in de omgeving waarin allerlei selecties (nog) kunnen ontstaan, worden door een regime dat in ioaz staat veelal niet herkend of gezien. Ook komt het voor dat ze bewust worden genegeerd.

In hoofdstuk 2 is als wezenskenmerk van maatschappelijke ondernemingen naar voren gekomen, dat zulke organisaties een extern, maatschappelijk doel nastreven, dus een doel dat buiten henzelf gelegen is. Juist van deze organisaties zou je dan mogen verwachten, dat ze *organiseren volgens het uitgangspunt dat alle principes van betekenisgeving ertoe doen, altijd en in elke omgeving, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht*. Daarbij is het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen van groot belang dat het principe van externe singulariteit en het principe van selectiviteit niet te weinig

gewicht krijgen, of anders gezegd, dat externe oriëntaties voldoende tot gelding kunnen komen.

Bij dit uitgangspunt hebben maatschappelijke ondernemingen idealiter de volgende kenmerken:

- Gezien het maatschappelijke doel, is het uitgesloten dat bestuurders van maatschappelijke ondernemingen dominant in de zelfreferentiële oriëntatie staan of anders gezegd, dat ioaz de primaire oriëntatie van bestuurders is. Bij werving en selectie wordt hier rekening mee gehouden.
- Betekenis is voor de maatschappelijke onderneming niet alleen betekenis die in geld wordt uitgedrukt. Betekenis is vooral ook wat er voor medewerkers, afnemers en de maatschappelijke omgeving toe doet.
- Maatschappelijke ondernemingen worden vanuit het volle spectrum van oriëntaties aangestuurd en ernaar ingericht. Dit betekent dat ze contextgedreven organiseren de aandacht geven die het verdient, in situaties waar dat passend en derhalve effectiever is. Leidinggevendens hebben de competentie te selecteren voor welk deel van de activiteiten van de organisatie systeemgedreven organiseren geëigend is en voor welk deel contextgedreven organiseren, en die twee vormen naast elkaar passend in te vullen. Maatschappelijk ondernemen laat zich dan associëren met: systeem- én contextgedreven organiseren.¹³⁴
- Vooral leidinggevendens kunnen herkennen en accepteren dat je niet door construeren kunt bereiken wat alleen maar in stavolutie kan ontstaan. En kunnen ook herkennen dat wat ze *zeggen te willen bereiken* in strijd kan zijn met *de wijze waarop* ze dat willen bereiken.
- In het leiding geven aan maatschappelijke ondernemingen komt *besturen* herkenbaar tot uitdrukking, niet alleen *managen*.¹³⁵ Besturen houdt in: zorgen dat de organisatie in wisselwerking met de omgeving blijft. De bestuurders spelen in op wat in de omgeving gebeurt. Kern is dat ze de ‘definitie van de situatie’ herkennen en wat daarin passend is.

Veel organisaties die zichzelf beschouwen als een maatschappelijke onderneming zijn nog niet op het pad geraakt van herkennen van betekenis bij organiseren. Ze willen als maatschappelijke onderneming wel graag midden in de samenleving staan en een herkenbare toegevoegde waarde leveren voor de klant en de maatschappelijke omgeving. Tal van leiders van maatschappelijke ondernemingen willen hun organisatie veranderen. Leiders van woningcorporaties streven er bijvoorbeeld naar dat burgers in buurten en straten en hun corporatie weer beter met elkaar verbonden worden dan nu het geval is. Leiders van organisaties die werkzaam zijn in de thuiszorg worden

¹³⁴ Wanneer in dit hoofdstuk gesproken wordt van systeemgedreven en contextgedreven organiseren, gaat het om systeemgedreven en contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008): zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.5 en tabel 3.2 (A,B,C).

¹³⁵ In de diagnose van onze tijd uit ‘Met gevoel voor realiteit’ (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4) is de overgang van besturen naar managen beschreven, die bij veel organisaties is opgetreden. Die overgang staat voor een overgang in sturing van externe naar interne oriëntaties.

geconfronteerd met medewerkers die klagen over de bureaucratische rompslomp en de kloof tussen beleid en uitvoering. Ze streven naar een andere manier van werken en organiseren, die toekomstbestendig is. Wezenlijk is dan dat die leiders inzien dat niet alles wat zij graag willen, te bereiken is langs de weg van sturing en inrichting volgens interne oriëntaties, dus systeemgedreven organiseren. Met het oog op de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen zullen ze aandacht moeten geven aan sturing en inrichting volgens externe oriëntaties, dus contextgedreven organiseren.

Organiseren volgens het uitgangspunt dat alle principes van betekenisgeving tot gelding moeten kunnen komen, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht, lijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan. Hoe kom je als maatschappelijke onderneming tot een dergelijke evenwichtige wijze van organiseren?

Voor een maatschappelijke onderneming is het dan allereerst van belang dat de leden van het regime en andere betrokkenen begrijpen wat er in de huidige situatie in de eigen organisatie bij organiseren aan de hand is en hieromtrent tot een oordeel komen. Als de betrokkenen alle oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren kunnen herkennen, is het mogelijk aan te geven welk(e) principe(s) van betekenisgeving in een specifieke situatie te weinig gewicht heeft (hebben).

In deze fase van afwegen en oordeelsvorming gaat het om vragen zoals:

- Hoe ziet het patroon in betekenis geven aan verschijnselen volgens de vier principes er in de huidige situatie uit? Welk gewicht heeft betekenisgeving volgens elk van de vier principes gekregen en hoe kenmerkt dat de vorm van organiseren of de combinatie van vormen? Is een combinatie van zelfreferentialiteit en rationaliteit als oriëntatiemix de organisatie gaan domineren, hetgeen in termen van vormen van organiseren tot uitdrukking komt in ‘construeren en macht’, met gebruikmaking van elementen uit ‘rationaliseren en overtuigen’?
- Vanuit welke oriëntatiemix wordt de organisatie (aan)gestuurd? Past die bij de aard van de activiteiten en de omgeving van de organisatie? Neem voorbeeld de aard van de activiteiten van een thuiszorgorganisatie. Voor de sturing van zo’n organisatie is het van belang te onderkennen dat het verlenen van zorg uitnodigt tot externe oriëntaties, vooral de sociale. Sterker nog: de essentie van zorg verlenen is dat sociaal georiënteerde medewerkers zich verbinden met mensen die zij helpen.
- Zijn er in de organisatie spanningen en breuklijnen zichtbaar, voortkomend uit oriëntatieverschillen tussen de top en de medewerkers aan de voet van de organisatie? Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin de leiding uitgaat van geld, getallen en modellen, terwijl mensen op de vloer zich willen verbinden met de klant, patiënt of cliënt. Het vertrek van mensen uit de organisatie kan duiden op zo’n breuklijn.

De oordeelsvorming omtrent de huidige situatie kan tot de conclusie leiden dat de maatschappelijke onderneming - voor tenminste een deel van haar activiteiten - een fundamentele ofwel paradigmatische overgang op sturing en inrichting volgens externe oriëntaties, dus op contextgedreven organiseren moet maken. Vanuit deze

conclusie komt het er dan op aan te veranderen en ook daadwerkelijk contextgedreven te gaan werken, sturen en inrichten. Hier wordt verder verwezen naar Van Dinten en Schouten (2008). Zij wijzen erop dat in de praktijk veel mensen het lastig vinden om contextgedreven eenheden in te richten. Voor reeds werkende eenheden reiken ze 11 regels voor contextgedreven inrichting aan. Ook gaan ze in op de vraag hoe je een dergelijke eenheid opstart en in stand houdt.

Gegeven de bovenstaande (ideaaltypische) interpretatie van maatschappelijk ondernemen, wordt in paragraaf 5.4 en 5.5 de huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen van zorgorganisaties die actief zijn in de thuiszorg en van woningcorporaties, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren. Eerst wordt echter ingegaan op de bruikbaarheid van de organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming.

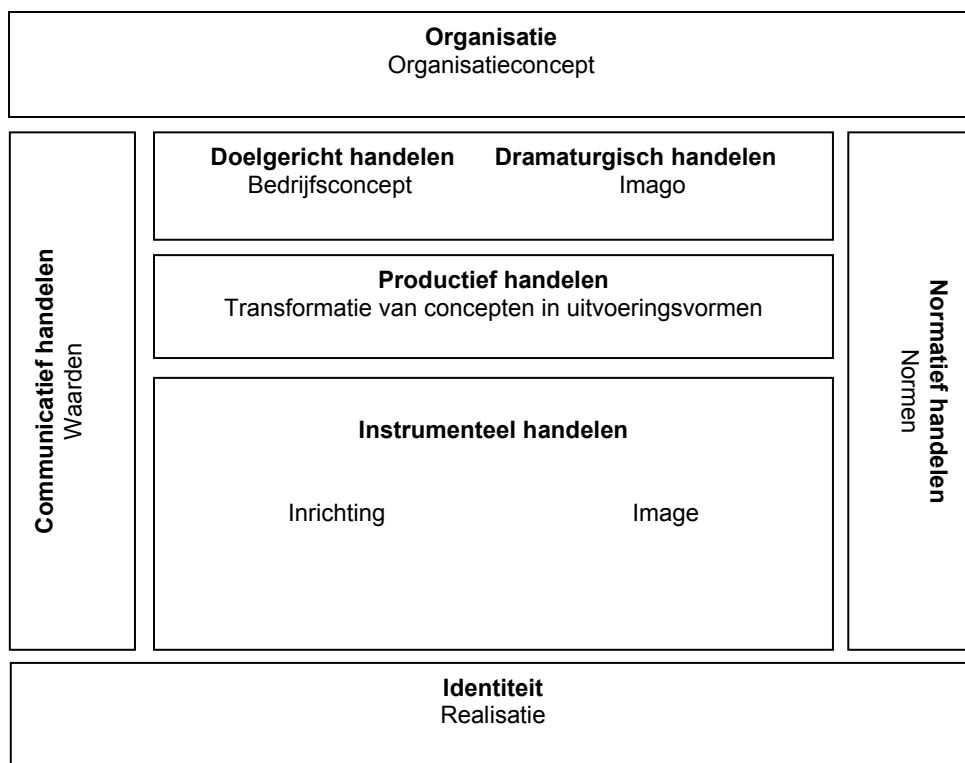
5.3 Over de bruikbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming

5.3.1 De organisatiefractal uitgelegd als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1 is de organisatiefractal van Van Dinten (2003) kort behandeld.

De organisatiefractal is een schema ofwel verbeelding van de transformatie van organisatieconcept in realisatie, zoals kenmerkend voor ‘rationaliseren en overtuigen’ in de ideaaltypische vorm. Het is een (ideaal)model en staat in iorz. Vooronderstellingen hierbij zijn:

- Iedereen in de organisatie heeft iorz als primaire oriëntatie. Mensen geven ook betekenis volgens andere principes van betekenisgeving, maar die zijn dan veel minder dominant dan het principe van lineariteit. Het zijn secundaire oriëntaties.
- Er is vrijheid om tot afstemming van handelen te komen en iedereen wordt vertrouwd zijn afspraken na te komen.
- Iedereen in de organisatie maakt de eigen wensen en verlangens onderschikt aan de eisen en het belang van de organisatie. Voor leden van het regime geldt dat ze geen besluiten nemen uit eigenbelang. Dat eigenbelang valt samen met het belang van de organisatie.



Figuur 5.1 De organisatiefractal

Bron: Van Dinten (2003)

De missie van de maatschappelijke onderneming

Gesteld kan worden dat een dominantie van ioaz en van ‘construeren en macht’ als vorm van organiseren die met ioaz verbonden is, niet past bij het concept van de maatschappelijke onderneming zoals dat in de literatuur naar voren komt. Kenmerkend voor maatschappelijke ondernemingen is dat ze een missie hebben die in het maatschappelijke ligt. In sommige teksten over maatschappelijke ondernemingen¹³⁶ is ook duidelijk waarneembaar dat de auteurs de missie beschouwen als een concept dat aan de maatschappelijke onderneming ten grondslag ligt. Dit organisatieconcept is basis voor transformatie en realisatie. We zien dit bijvoorbeeld bij Klink (2002, p.151) die spreekt van een “sociale missie die al ondernemend handen en voeten krijgt.”

Het kenmerk van een maatschappelijke missie, waaraan verschillende auteurs expliciet de betekenis geven van een organisatieconcept, maakt dat de organisatie-

¹³⁶ Met name auteurs uit CDA-kring, zoals Balkenende (2003) en Klink (2002), geven er blijk van de missie van de maatschappelijke onderneming te beschouwen als een organisatieconcept.

fractal van Van Dinten (2003) goed bruikbaar is als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming.

Opgemerkt moet worden dat grotere ondernemingen de laatste jaren bijna allemaal een geschreven missiestatement hanteren (Galle, 2000). Dat geldt ook voor op shareholders-value te sturen ondernemingen. Het feit dat een onderneming een missiestatement heeft, wil echter nog niet zeggen dat de missie de betekenis heeft van een organisatieconcept als grondslag voor organiseren, of anders gezegd: een onderneming met een missiestatement heeft niet altijd een ‘echt’ organisatieconcept. Zeker in het geval van een op shareholders-value te sturen onderneming, kan het missiestatement het karakter hebben van een door het topregime of de topman vastgestelde bewering. In de onderneming is dan over het missiestatement geen overeenstemming bereikt. Het missiestatement zal dan ook doorgaans in een ‘taal van de binnenkant’ staan, in de zin van ‘Wij willen de grootste zijn’ of ‘Wij willen de sterkste zijn’. Een missiestatement met een dergelijk karakter past bij ‘construeren en macht’. Voor het verschil tussen een concept en een bewering wordt verwezen naar hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.2.

In het ideaalmodel van de organisatiefractal verschijnt de maatschappelijke onderneming als een doelgerichte organisatie. Doelen zijn gedefinieerd als concepten die uitgevoerd moeten worden. Vanuit het organisatieconcept als vertrekpunt worden werkzaamheden rationeel ingericht, waarbij het principe van lineariteit zo totaal mogelijk wordt toegepast. Vooronderstelling is dat iedereen in de organisatie de rationele oriëntatie als primaire oriëntatie heeft.

Hierbij moet echter wel worden onderkend dat maatschappelijke ondernemingen een naar buiten gerichte doelstelling hebben. Maatschappelijke ondernemingen behoren tot het type organisaties met een extern georiënteerde doelgerichtheid. Daarnaast zijn er organisaties die behoren tot het type organisaties met een intern georiënteerde doelgerichtheid. In navolging van Van Dinten (1989)¹³⁷ omschrijven we organisaties met een extern georiënteerde doelgerichtheid als ‘organisaties waarvan het handelen is gericht op het verbeteren van het handelen van anderen buiten de organisatie’, en organisaties met een intern georiënteerde doelgerichtheid als ‘organisaties die gericht zijn op het verbeteren van het rendement van het vermogen van de organisatie, of het in stand houden van de positie van de eigen organisatie’.

De extern georiënteerde doelgerichtheid van maatschappelijke ondernemingen komt in de organisatiefractal tot expressie in communicatief handelen (omgevingsgeoriënteerde doelgerichtheid) en normatief handelen (groepsgeoriënteerde

¹³⁷ Ik baseer me hier niet op het hoofdstuk ‘Over rationaliseren en overtuigen’ uit ‘Met gevoel voor realiteit’ (Van Dinten, 2003). In dit hoofdstuk (2003, p.371) wordt bij de behandeling van het organisatieconcept gesproken van “de secundaire oriëntatie die de organisatie nastreeft”, hetgeen voor maatschappelijke ondernemingen moeilijk uitlegbaar is. Ik baseer me hier op eerder werk van Van Dinten (1989), namelijk zijn inaugurele rede. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen organisaties met een extern georiënteerde doelgerichtheid en organisaties met een intern georiënteerde doelgerichtheid. Dit onderscheid hanteer ik ook in paragraaf 5.6 over marketing.

doelgerichtheid). Beide handelingsvormen spelen voortdurend mee als externe oriëntaties, die echter wel te beschouwen zijn als secundaire oriëntaties, gezien de vooronderstelling dat de rationele oriëntatie de primaire oriëntatie is.

De vraag kan gesteld worden waaruit je kunt opmaken of het geschreven missiestatement van een maatschappelijke onderneming, in die organisatie de betekenis heeft van (of expressie is van) een organisatieconcept als grondslag voor organiseren. Mijns inziens zijn er drie criteria:

- Er is in de organisatie overeenstemming bereikt over het missiestatement. Zo is het in dit verband veelzeggend als een missiestatement is ondertekend door de medewerkers.
- Het missiestatement is geschreven in een 'taal van de buitenkant'¹³⁸, en niet in een 'taal van de binnenkant'. Een 'taal van de binnenkant' duidt eerder op een bewering. Een missiestatement in een 'taal van de buitenkant' past mijns inziens bij uitstek bij maatschappelijke ondernemingen en hun naar buiten gerichte doelstelling. Het missiestatement legt vast hoe de maatschappelijke onderneming in de wereld wil staan en wat ze nastreeft ten behoeve van de klanten en de maatschappelijke omgeving.
- Het missiestatement heeft een inrichtingscomponent in de zin dat je er een bedrijfsconcept en een dramaturgisch concept/imago uit moet kunnen afleiden.

De organisatiefractal als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming

De organisatiefractal kan nu als volgt kort worden uitgelegd als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming.

Vertrekpunt voor de maatschappelijke onderneming is het organisatieconcept, waarover in de organisatie overeenstemming is bereikt. Het organisatieconcept kan de vorm hebben aangenomen van een missiestatement, dat is geschreven in een 'taal van de buitenkant'. Het gaat er nu om het organisatieconcept zo zuiver mogelijk - met gebruikmaking van het principe van lineariteit - tot realisatie te brengen, of anders gezegd: de maatschappelijke missie al ondernemend 'handen en voeten te geven'. De transformatie van organisatieconcept in realisatie gebeurt in en door voortdurende discussie met alle betrokkenen, waarbij iedereen vrij is te zeggen wat hij of zij vindt. Daarbij is de veronderstelling dat iedereen op zijn of haar plek ook doet wat is afgesproken.

Uit het organisatieconcept wordt een bedrijfsconcept afgeleid. Hierbij gaat het om de aangeboden activiteiten, de keuze van het distributieconcept en de keuze van de doelgroep. Uit het organisatieconcept wordt ook een dramaturgisch concept ofwel imago afgeleid. Hierbij gaat het om het beeld dat je wilt vestigen in de buitenwereld.

¹³⁸ Bij het formuleren van een missiestatement in een 'taal van de buitenkant' kan de volgende methode van Collins en Porras (1996) helpen: Geef eens aan wat de omgeving zou missen als de organisatie zou ophouden te bestaan.

Productief handelen staat voor de omslag van wat gedacht is naar wat gedaan wordt. In productief handelen wordt vastgelegd welke actoren (mensen, machines en automaten) worden gekozen en hoe de uitvoering wordt ingericht.

Instrumenteel handelen staat voor het uitvoeren zelf.

In dit hele proces spelen communicatief handelen en normatief handelen voortdurend een rol. Beide handelingsvormen zijn wisselwerkingen met de omgeving en met anderen. Ze staan voor voortdurend met de omgeving en met anderen verbonden zijn.

Zo ontstaat een transformatie van organisatieconcept in realisatie. Daarbij leest de omgeving de activiteiten van de organisatie uit en verbindt er een *identiteit* aan. Onder identiteit wordt dan verstaan: betekenis die de omgeving geeft op basis van al het handelen van de organisatie. In het ideaalmodel van de organisatiefractal is de maatschappelijke onderneming wel de baas over haar organisatieconcept - men spreekt in de praktijk ook van 'een zelfgekozen missie' - , de daarvan afgeleide concepten en keuze van actoren, maar niet de baas over haar identiteit. De identiteit kun je niet construeren.¹³⁹

Nadere toelichting doelgericht handelen en dramaturgisch handelen

Doelgericht handelen en het bedrijfsconcept

Doelgericht handelen is door Van Dinten (2003) gedefinieerd als: 'in wisselwerking met de omgeving treden om een gedacht resultaat te bereiken'. Het concept dat de basis is voor doelgericht handelen en uit het organisatieconcept af te leiden moet zijn, heet *bedrijfsconcept*.

Elementen van het bedrijfsconcept zijn:

- de aangeboden activiteiten
 - een organisatie maakt producten, of
 - een organisatie baseert zich op capaciteiten, ook wel genoemd competenties, en wil die met wensen of problemen van klanten verbinden;
- de wijze waarop producten of capaciteiten aangereikt worden: de keuze van het distributieconcept;
- de doelgroep.

Op basis van de aangeboden activiteiten kunnen we een onderscheid maken tussen twee typen bedrijfsconcepten: een product-getypeerd bedrijfsconcept en een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept.

¹³⁹ In de communicatiewereld wordt het begrip 'identiteit' anders benaderd dan in de organisatiefractal. In deze wereld wordt overeenkomstig het schema van Birkigt en Stadler veelal verondersteld dat een organisatie geheel beschikt over haar identiteit en die zelf kan bijstellen in de gewenste richting (de gewenste identiteit), die zal kunnen leiden tot de gewenste beeldvorming (het gewenste imago) van de organisatie bij haar strategische doelgroepen (zie ook hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.3, caserapportage Meavita).

In het geval van een product-getypeerd bedrijfsconcept maakt een organisatie producten en bekommert zij zich niet om context: afnemers moeten het product nemen zoals het gebracht wordt.

In het geval van een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept baseert een organisatie zich op capaciteiten/competenties en wil die met wensen of problemen van klanten verbinden. De competenties van *de organisatie* kunnen meer zijn dan de optelsom van de competenties van de medewerkers. Echter, het zijn *medewerkers* die zich met de wensen of problemen van de klant verbinden. Essentieel is dat medewerkers zich in de context van de klant kunnen verplaatsen en beschikken over ‘tacit knowledge’. Een competentie van *de organisatie* bij dit type bedrijfsconcept is dat de organisatie het vermogen heeft zich ten dienste te stellen van medewerkers die zich met klanten verbinden.

Opgemerkt moet worden dat een product-getypeerd bedrijfsconcept zich laat associëren met een systeemgedreven (aan)sturing en inrichting van de organisatie, dus met systeemgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008). Een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept betreft in wezen het leveren van diensten en laat zich associëren met een contextgedreven (aan)sturing en inrichting van de organisatie, dus contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008). Voor de kenmerken van systeemgedreven en contextgedreven organiseren wordt verwezen naar hoofdstuk 3, tabel 3.2 (A,B,C).

Dramaturgisch handelen en het imago

Dramaturgisch handelen is door Van Dinten (2003) gedefinieerd als: ‘handelen naar de betekenis waarvan je denkt dat een ander die aan verschijnselen geeft’. Uit het organisatieconcept wordt een bedrijfsconcept/imago afgeleid. Hierbij gaat het om het beeld dat de organisatie wil bereiken in de buitenwereld.¹⁴⁰ Het imago krijgt expressie in symbolen zoals taalstijl en kleding, in rituelen, zoals het protocol dat je gebruikt bij begroetingen en in helden als voorbeeldfiguren. Binnen ‘rationaliseren en overtuigen’ krijgt dramaturgisch handelen overigens een specifieke invulling: je presenteert jezelf en jouw opvattingen op een manier die anderen aanspreekt en die ze als passend ervaren.

In dramaturgie wordt het volgende onderscheid gemaakt¹⁴¹:

- Front region behaviour: formeel gedrag.
- Back region behaviour: gedrag gericht op inhoud.
- Medium region behaviour: inhoud en formaliteit lopen door elkaar.

¹⁴⁰ Het imago behoort tot de wereld van concepten. Het imago betreft het beeld dat je wilt bereiken in de ogen van de buitenwereld. In instrumenteel handelen ontstaat het image: het beeld dat je feitelijk hebt in de ogen van het publiek.

¹⁴¹ Van Dinten (2003) baseert zich hier op Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life* (1959).

Nadere toelichting productief handelen

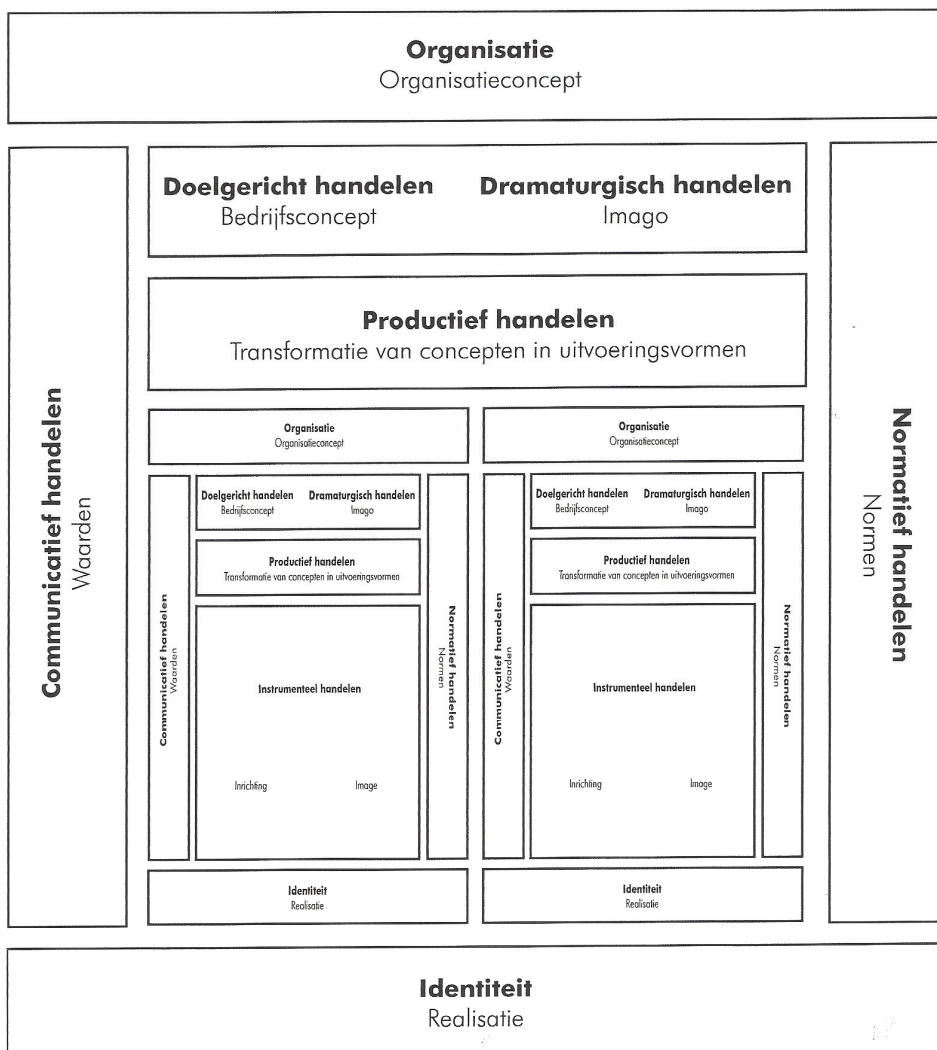
Productief handelen staat voor de omslag van wat gedacht is naar wat gedaan wordt. In productief handelen wordt vastgelegd welke actoren (mensen, machines en automaten) worden gekozen en hoe de uitvoering wordt ingericht. Binnen 'rationaliseren en overtuigen' staat productief handelen voor de zuivere transformatie van imago en bedrijfsconcept in image en uitvoering door keuze van middelen en methoden om die middelen te gebruiken. Het gaat om het kiezen van een uitvoeringsconcept dat het bedrijfsconcept en imago het best lijkt te kunnen realiseren. Een uitvoeringsconcept is een groepering van taken naar type actoren, uitgedrukt in vrijheidsgraden voor actoren.

Er zijn drie uitvoeringsconcepten te onderscheiden:

- *Minimum context uitvoering: micu.* Vrijheidsgraden voor actoren ontbreken. Dit uitvoeringsconcept past in gecomputeriseerde, systeemgedreven werelden. Voorbeelden: geldautomaten, medewerkers lopende band.
- *Low context uitvoering: locu.* In dit uitvoeringsconcept spelen voorschriften een grote rol, maar die zijn alleen toepasbaar als de context waarin ze gebruikt worden in regels te vertalen is. Dat doen actoren in dit uitvoeringsconcept. Locu is in onze tijd sterk in opmars vanwege de beschikbaarheid van informatiesystemen, zoals hypotheek- en belastingadviesystemen. Voorbeelden: baliemedewerkers, personeel McDonald's.
- *High context uitvoering: bicu.* Actoren hebben maximale vrijheidsgraden. Voorbeelden: leden van regimes, medewerkers in een organisatie die diensten levert en contextgedreven georganiseerd is.

Stel een organisatie heeft twee clusters van activiteiten. Bij elk cluster hoort een bepaalde combinatie van bedrijfsconcept en imago. Dan leidt dit vanwege productief handelen tot weer twee organisatiefractalen, zie figuur 5.2.

Je kunt nog verder detailleren, bijvoorbeeld tot op het niveau van personen. Dit wordt *fractalvermenigvuldiging* genoemd: de organisatiefractal wordt in zijn gehele vorm binnen de organisatiefractal herhaald, maar krijgt steeds een andere inhoud. Zo ontstaat het begrip 'fractal' als een zich voortdurend herhalende vorm. De fractalvermenigvuldiging verplicht de concepten expliciet te formuleren waardoor je geholpen wordt de transformatie van concept naar uitvoering zo zuiver mogelijk te houden.



Figuur 5.2 Fractalvermenigvuldiging, 1 laag diep
Bron: Van Dinten (2003)

Nadere toelichting communicatief en normatief handelen

Bij 'rationaliseren en overtuigen' in de ideaaltypische vorm is de vooronderstelling dat iedereen in de organisatie een vooringenomenheid heeft voor betekenisgeving volgens het principe van lineariteit: iedereen in de organisatie staat in ior_z als primaire oriëntatie. Mensen geven ook betekenis volgens andere principes van betekenisgeving, maar die spelen een minder zware rol; het zijn secundaire oriëntaties. Zo is io_{az} ondergeschikt aan ior_z, hetgeen impliceert dat iedereen in de organisatie zijn eigen belangen ondergeschikt maakt aan het belang van de organisatie.

Het principe van selectiviteit en het principe van externe singulariteit nemen binnen de organisatiefractal een vorm van doelgerichtheid aan. Deze principes worden zo ingezet dat ze leiden tot bepaald gedrag bij communiceren over de samenhang van verschijnselen. Het gedrag dat verbonden is met externe oriëntatie in volkomen zin (eovz) noemt Van Dinten (2003) *omgevingsgeoriënteerde doelgerichtheid* en het gedrag dat verbonden is met externe oriëntatie in sociale zin (eosz) *groepsgeoriënteerde doelgerichtheid*. Communicatief handelen associeert dan met omgevingsgerichte doelgerichtheid en normatief handelen met groepsgeoriënteerde doelgerichtheid.

Bij 'rationaliseren en overtuigen' spelen communicatief handelen (omgevingsgeoriënteerde doelgerichtheid) en normatief handelen (groepsgeoriënteerde doelgerichtheid) voortdurend mee als *secundaire externe oriëntaties*.

Communicatief handelen is 'de onderscheidbare wisselwerking om tot overeenstemming te komen over de definitie van de situatie en daarnaar te handelen' (Van Dinten, 2003). In elke organisatie is afstemming van menselijk handelen nodig. Wanneer dat gebeurt door het ontnemen van vrijheidsgraden, is er geen sprake van communicatief handelen. Bij communicatief handelen is uitgangspunt dat mensen in vrijheid met elkaar tot uitwisseling over de definitie van de situatie kunnen komen. Er is - in termen van Jürgen Habermas¹⁴² - *discours*. Die toestand maakt het mogelijk tot gedeeld begrip over de definitie van de situatie te komen.

In het ideaalmodel van de organisatiefractal maakt iedereen in de organisatie aanspraak op communicatief handelend vermogen, dat wil zeggen dat iedereen wordt vertrouwd te handelen overeenkomstig het gedeelde begrip dat is ontstaan, dus zijn afspraken na te komen. Je krijgt van de ander de ruimte je gang te gaan en de ander zal zich in wat je doet of hebt gedaan met jou verbinden. Pas als blijkt dat je niet overeenkomstig gedeeld begrip handelt, verlies je die aanspraak. Feitelijk staan waarden die in en door communicatief handelen zijn gedefinieerd voor een beschrijving van een toestand waarin het mogelijk is tot afspraken te komen en erop te vertrouwen dat die worden nagekomen. Ze staan tegelijk voor een duiding van gedragsvormen die ertoe leiden dat je ruimte krijgt om naar bevind van zaken te handelen terwijl je toch met anderen verbonden blijft.

Binnen 'rationaliseren en overtuigen' in de ideaaltypische vorm wordt niet alleen over het organisatieconcept gedeeld begrip bereikt, maar kunnen ook alle overige concepten als gedeeld begrip tot stand komen.

Normatief handelen wil zeggen 'handelen overeenkomstig de betekenis die verschijnselen hebben voor een groep waarin je staat' (Van Dinten, 2003). Een organisatie die werkt overeenkomstig de organisatiefractal staat in allerlei groepen en neemt, door verbonden te zijn met een bepaalde groep, als vanzelfsprekend de normen van die groep over. Binnen 'rationaliseren en overtuigen' is normatief handelen vanzelfsprekend en hebben medewerkers de vrijheid om de norm te vinden

¹⁴² De theorie van Habermas over communicatief handelen heeft in de organisatiefractal een plaats gekregen. Habermas heeft communicatief handelen geëxpliciteerd en omschreven. Communicatief handelen krijgt bij hem een sterk verband met rationaliteit (Van Dinten, 2003).

en te volgen die bij hun definitie van de situatie past. Normen worden niet bedacht en ook niet opgelegd.

5.3.2 Het gebruik van de organisatiefractal als referentieschema: fractaldiagnostiek

Gesteld kan worden dat ‘rationaliseren en overtuigen’ als vorm van organiseren in onze tijd geen culturele steun krijgt. Deze vorm van organiseren laat zich associëren met een cultuur waarin het oriëntatiepaar van de rationele (eerste oriëntatie) en sociale oriëntatie (tweede oriëntatie) domineert over de andere twee oriëntaties (Van Dinten en Schouten, 2008). De overgang van een geletterde naar een beeldcultuur halverwege de jaren zeventig (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4) heeft met zich meegebracht dat de maatschappelijke condities voor de uitwisseling van en het tot overeenstemming komen over concepten ongunstiger werden. In onze tijd zijn mensen geneigd concepten als meningen te interpreteren. Daar komt bij dat medewerkers van organisaties, ook die van maatschappelijke ondernemingen, individualistischer en zelfreferentiëler zijn geworden¹⁴³, het aantal parttimers sterk is toegenomen en medewerkers bovendien vaak van plek wisselen.

Alles overziend lijkt ‘rationaliseren en overtuigen’ als vorm van organiseren enigszins uit de tijd. Desondanks is het een ideaaltypische wijze van organiseren, zeker in de ogen van mensen wiens oriëntatiemix wordt gedomineerd door de rationele en sociale oriëntatie.

De organisatiefractal is in het voorgaande aangeduid als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming. Daarbij verwijst de term ‘ideaalmodel’ naar het geïdealiseerde karakter van de organisatiefractal: in de organisatiefractal zijn een aantal *vooronderstellingen* vastgezet, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Voor maatschappelijke ondernemingen is de organisatiefractal hierdoor vooral bruikbaar als een referentieschema. Bij gebruik van de organisatiefractal als referentieschema in de praktijksituatie van een maatschappelijke onderneming, zullen de verschillen tussen de vooronderstellingen die in de organisatiefractal zijn vastgezet en de realiteit in de praktijk zichtbaar worden. Dit maakt het mogelijk uitspraken te doen over het functioneren van de organisatie, in het bijzonder over het handelen van leden van het regime.

Fractaldiagnostiek behelst met name:

1. Toetsen van consistentie in transformatie en gebruikte concepten.
2. Toetsen op zuiverheid van bedoelingen.

¹⁴³ Dat wil niet zeggen dat extern georiënteerde medewerkers er niet zijn. Ook moet hierbij worden opgemerkt dat de omstandigheden in de organisatie - denk aan de intern georiënteerde product-benadering en een systeemgedreven aansturing en inrichting van de organisatie - vaak bij medewerkers het oriëntatiepaar van de zelfreferentiële (eerste oriëntatie) en rationale oriëntatie (tweede oriëntatie) hebben gestimuleerd, waarbij de externe oriëntaties onontwikkeld zijn gebleven (Van Dinten en Schouten, 2008).

Ad 1. Consistentie

In de nadere toelichting bij de organisatiefractal in de vorige paragraaf is ingegaan op:

- het onderscheid tussen een product- en een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept;
- het onderscheid tussen front region, back region en medium region dramaturgie;
- het onderscheid tussen een micu, locu en hicu uitvoeringsconcept.

Passende combinaties

Uitersten in passende combinaties van bedrijfsconcept en imago en de zuivere transformatie hiervan zijn:

- Bedrijfsconcept: product-getypeerd / Imago: front region
 - gaat in productief handelen over naar micu (vrijheidsgraden voor actoren ontbreken)
 - inhoud: systeem bepaald
 - presentatie: front region dramaturgie die past bij de te bedienen groep
- Bedrijfsconcept: capaciteit-getypeerd / Imago: back region
 - gaat in productief handelen over naar hicu (maximale vrijheidsgraden voor actoren)
 - inhoud: staat centraal bij de medewerkers
 - presentatie: back region dramaturgie

Inconsistentie of mistransformatie

De belangrijkste inconsistentie die we in de praktijk van maatschappelijke ondernemingen tegenkomen, zoals in de zorg en het onderwijs, is dat een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept in productief handelen overgaat naar micu in plaats van hicu. Dit is mijns inziens de bron van veel problemen in onze tijd. Die inconsistentie of mistransformatie is te herkennen in de uitvoering bij instrumenteel handelen. Medewerkers hebben geen eigen ruimte. Dat maakt het hen onmogelijk zich in de context van patiënten, cliënten of leerlingen te verplaatsen en zich met hun wensen of problemen te verbinden. Ze kunnen niet handelen naar bevind van zaken. Het leidt tot frustratie bij medewerkers en mogelijk tot vertrek uit de organisatie. Ook patiënten, cliënten of leerlingen ondervinden de onaangename gevolgen van deze inconsistentie.

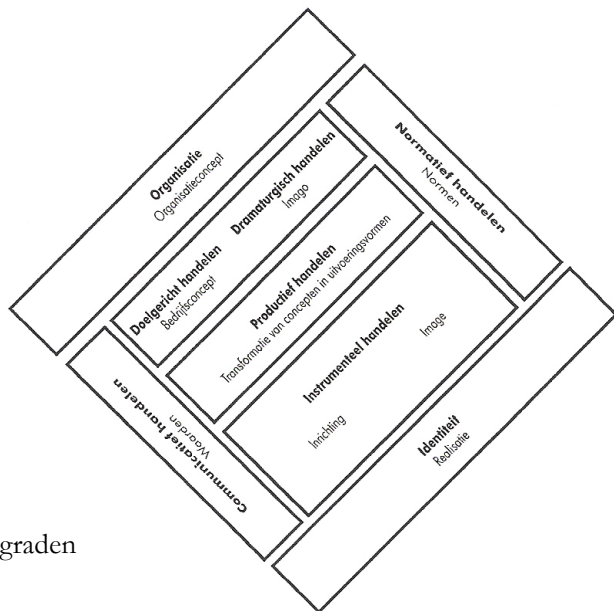
Overigens kunnen we in het werken volgens de organisatiefractal nu ook herkennen, dat vooral de top van de organisatie denkt in termen van concepten. Medewerkers op de werkvloer zijn niet bezig met concepten, maar *doen*. Zij zijn in het onderhavige geval echter wel de dupe van een verkeerd gekozen uitvoeringsconcept, dus micu in plaats van hicu.

Ad 2. Zuiverheid van bedoelingen

Met behulp van de organisatiefractal is het ook mogelijk de oriëntatie van een regime van een maatschappelijke onderneming bloot te leggen: in hoeverre leden van een

regime gaan voor eigenbelang, juist als ze zeggen het organisatiebelang voor ogen te hebben. Methodisch komt dit tot uitdrukking in een rotatie van de organisatiefractal.

Ter illustratie: een ‘minrotatie’ van de fractal, tegen de wijzers van de klok in, tussen 0 graden en -45 graden verbeeldt een situatie waarin het eigenbelang (ioaz) van leden van het regime steeds meer gaat domineren boven de zuivere transformatie en het belang van de organisatie. De leden van het regime gaan dan besluiten nemen, die een ander gewicht aan de verschillende handelingsvormen geven. Communicatief handelen krijgt een kleiner gewicht. Normatief handelen krijgt een groter gewicht, maar tegelijk ook een andere inhoud. In normatief handelen komen, ten opzichte van de uitgangspositie op de 0 graden-stand, niet meer in vrijheid de normen van alle groepen waarmee de organisatie is verbonden tot gelding. De normen die de positie van het regime versterken gaan domineren, waarbij vooral te denken valt aan financiële normen. Normen moeten passen bij het model van het regime en worden opgelegd. Bij een rotatie van -45 graden is het organisatieconcept in wezen een bewering geworden en is van ‘rationaliseren en overtuigen’ geen sprake meer. ‘Construeren en macht’ domineert.



Figuur 5.3 Fractalrotatie -45 graden
Bron: Van Dinten (2003)

5.4 Het maatschappelijk ondernemen van thuiszorgorganisaties, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren

Centraal in deze paragraaf staan de zorgorganisaties in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT-sector), waarvoor geldt dat ze thuiszorg aanbieden, al dan niet in combinatie met verpleeg- en verzorgingshuiszorg en overige diensten. Aangezien de focus ligt op de thuiszorg, wordt in het vervolg voor de leesbaarheid gesproken van thuiszorgorganisaties, ook al kunnen ze een breder aanbod hebben.

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.1 is de specifieke context beschreven waarin de onderhavige zorgorganisaties opereren. Duidelijk werd dat thuiszorgorganisaties opereren in een complexe context - of liever gezegd institutioneel systeem - , waarin ze in het kader van de AWBZ te maken hebben met de inkoop van AWBZ-zorg door zorgkantoren en met indicatiestelling voor AWBZ-zorg door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die op 1 januari 2007 in werking is getreden, hebben ze te maken met het inkopen van hulp bij het huishouden door gemeenten via een Europese aanbestedingsprocedure en met indicatiestelling voor hulp bij het huishouden onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Overige actoren zijn de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), die in de AWBZ toeziet op zowel de AWBZ-zorgaanbieders als op de zorgkantoren, en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), die fusies toetst en het verbod op kartels of misbruik van een economische machtspositie handhaaft.

Onderstaand wordt allereerst ingegaan op de vraag, welke invloed het institutionele systeem met de daarin opererende spelers heeft op het maatschappelijk ondernemen van thuiszorgorganisaties.

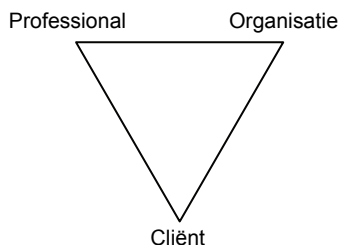
5.4.1 De invloed vanuit het institutionele systeem

In deze beschouwing wordt uitgegaan van thuiszorgorganisaties die ‘belevingsgerichte zorg’ willen verlenen en die het volledige thuiszorgpakket bieden, dus zowel AWBZ-zorg als hulp bij het huishouden, die onder de Wmo valt.

Op verschillende plaatsen in ons land zijn thuiszorgorganisaties bezig met de omslag van een aanbodgerichte zorgaanpak naar een meer vraaggerichte zorgverlening. In de thuiszorgpraktijk krijgt vraaggerichte zorgverlening veelal gestalte door te gaan werken volgens een “nieuwe zorgvisie”, genaamd ‘belevingsgerichte zorg’. Men spreekt ook wel van “de implementatie van een nieuw zorgconcept”.

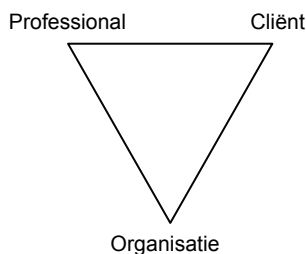
Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW, 2002) omschrijft aanbodgerichte en vraaggerichte zorgverlening als volgt: Bij aanbodgerichte zorg wordt vanuit het perspectief van de professional invulling aan de zorg gegeven. De professional

heeft opvattingen over de zorgbehoefte van de cliënt/patiënt.¹⁴⁴ Het betreft hier de geobjectiveerde behoefte, ook wel ‘needs’ genoemd, waarbij de professionele standaard centraal staat. Bij het invullen van de zorg gaat de professional uit van het aanbod van de organisatie. In figuur 5.4 staan zij daarom aan de top van de driehoek. De professional vult de zorgverlening in, uitgaande van datgene wat de organisatie aanbiedt. De cliënt, die onderaan de driehoek staat, heeft nauwelijks inspraak bij de zorgverlening (NIZW, 2002).



Figuur 5.4 Aanbodgerichte zorg
Bron: NIZW (2002)

Bij zorg die vraaggericht wordt verleend, kantelen de verhoudingen tussen de partijen. Hierbij komen de professional en de cliënt op een gelijk niveau te staan en heeft de organisatie slechts een ondersteunende rol. Dit is schematisch weergegeven in figuur 5.5. Het woord ‘vraag’ heeft hier niet de betekenis van geobjectiveerde behoefte (‘needs’). Het gaat hier daarentegen om de subjectieve zorgbehoefte - ook wel ‘wants’ genoemd - en wel in het bijzonder om dat deel van de subjectieve behoefte dat door de cliënt daadwerkelijk is omgezet in een vraag naar zorg. Deze vraag, ook wel ‘demands’ genoemd, staat centraal en de professional en cliënt bepalen *samen* hoe de zorg er uit zal zien. Op basis van de professionaliteit van de zorgverlener en vragen van de cliënt komt de zorgverlening in *voortdurende dialoog* tot stand (NIZW, 2002).



Figuur 5.5 Vraaggerichte zorg
Bron: NIZW (2002)

¹⁴⁴ Thuiszorgvragers worden ‘cliënten’ of ‘patiënten’ genoemd. De aanduiding ‘cliënt’ is wat algemener dan ‘patiënt’, aangezien niet iedere thuiszorgvrager een patiënt is. In het vervolg van deze paragraaf wordt de term cliënt gehanteerd.

Belevingsgerichte zorg is een vorm van vraaggerichte zorgverlening. Volgens de literatuur (Pool, Kruijt en Walters, 1998; Pool, Mostert en Schumacher, 2003) is bij belevingsgerichte zorg de beleving die de zorgvrager (cliënt) heeft van zijn situatie, ziek-zijn en (on)mogelijkheden, het uitgangspunt voor de zorgverlening. De zorgverlening is er dan op gericht de cliënt en zijn naaste omgeving te ondersteunen bij het waarborgen of herstellen van de levensloop die door een lichamelijke stoornis, ziekte of handicap verstoord is of dreigt te raken. Belevingsgerichte zorg wordt in voortdurend overleg tussen de zorgvrager (en diens naasten) en de zorgverlener, werkzaam bij de (thuis)zorgorganisatie, gegeven. Communicatie is immers de enige manier om de beleving, de wensen en problemen van de cliënt te achterhalen.

De belevingsgerichte zorgvisie kent een aantal uitgangspunten. Zo wordt belevingsgerichte zorg niet 'aan' de cliënt gegeven, maar in samenspraak met hem. De cliënt en diens omgeving worden dus steeds betrokken bij beslissingen in de zorgverlening. De ervaringsdeskundigheid van de cliënt weegt in de belevingsgerichte zorgvisie even zwaar als de professionele deskundigheid van de zorgverlener. Ook is de autonomie, de zelfbeschikking van de cliënt, even belangrijk als die van de zorgverlener. Een ander uitgangspunt is een integrale benadering van gezondheidsproblemen en bestaansproblemen. Voorts worden zorgvragers gezien als mensen met een geschiedenis, een levensloop, die van invloed is op het gezondheidsprobleem en daardoor tevens doorkruist wordt. Aandacht besteden aan de betekenis van dit gezondheidsprobleem voor deze levensloop is daarom een onlosmakelijk onderdeel van belevingsgerichte zorg. De zorgverlener heeft tevens aandacht voor de coping-strategieën die de cliënt gebruikt om zijn problemen het hoofd te bieden.

Wat betreft de uitvoering van belevingsgerichte zorg gaat de (eerstverantwoordelijke) zorgverlener allereerst in gesprek met de cliënt om samen met de cliënt de echte hulpvraag - de subjectieve hulpbehoefte - te achterhalen. Vervolgens wordt nagegaan wat de overheersende problemen zijn die aangepakt moeten worden en welke doelen in de zorgverlening zullen worden nagestreefd, om op basis hiervan een zorgplan op te stellen en belevingsgericht zorg te verlenen.¹⁴⁵

We kunnen nu belevingsgerichte zorg interpreteren in termen van typen bedrijfsconcepten en typen uitvoeringsconcepten, zoals behandeld bij de organisatiefractal (zie paragraaf 5.3.1): bij een thuiszorginstelling die werkt overeenkomstig de belevingsgerichte zorgvisie past een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept en een hicu uitvoeringsconcept (maximale vrijheidsgraden voor medewerkers).

Wat betreft de inrichting en aansturing van de zorgorganisatie laat belevingsgerichte zorg zich associëren met inrichting en sturing volgens externe oriëntaties, dus contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008).

¹⁴⁵ Ter ondersteuning van de zorgverlening volgens de principes van belevingsgerichte zorg is een 13-stappenplan ontwikkeld (zie (Pool, Kruijt en Walters, 1998), dat hier niet helemaal wordt behandeld.

De invloed vanuit het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)

Een thuiszorgorganisatie die belevingsgerichte zorg wil verlenen met inbegrip van hulp bij het huishouden, zal een onderscheid moeten maken tussen enerzijds het onder gemeentelijke verantwoordelijkheid stellen van de Wmo-indicatie voor huishoudelijke verzorging en het door het CIZ stellen van de indicatie voor AWBZ-zorgfuncties, en anderzijds het door de eerstverantwoordelijke zorgverlener uit de thuiszorgorganisatie in samenspraak met de cliënt achterhalen van de echte hulpvraag van de cliënt. Men spreekt in dit verband ook wel van een onderscheid tussen de globale indicatiestelling (CIZ, gemeente) en de inhoudelijke indicatiestelling (eerstverantwoordelijke zorgverlener, werkzaam bij de thuiszorginstelling). Daarbij vindt de indicatiestelling Wmo en AWBZ als eerste plaats. De medewerker van de thuiszorginstelling gaat vervolgens in gesprek met de cliënt en probeert samen met de cliënt de echte hulpvraag - de subjectieve hulpbehoefte - te achterhalen, om op basis daarvan - en passend binnen de grenzen van de indicatieafspraken Wmo en AWBZ - een zorgplan op te stellen en zorg te verlenen.

Opgemerkt kan worden dat met de indicatiestelling door het CIZ in wezen twee bedrijfsconcepties rond één cliënt-situatie worden gecreëerd. Enerzijds hebben we de belevingsgerichte thuiszorgorganisatie die zich baseert op capaciteiten/competenties, waarbij medewerkers zich met wensen of problemen van cliënten verbinden; een thuiszorgorganisatie die in wezen diensten levert. Anderzijds hebben we het CIZ dat op basis van landelijke protocollen maar één product levert: de indicatie. Daarbij verbindt het CIZ zich niet met cliënten maar met de beleidsmakers, zoals met name het ministerie van VWS.

Het CIZ denkt in termen van zorgfuncties - met daarbij de omvang in klassen (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.1 - die totaal niet hoeven aan te sluiten bij het ondeelbare leven van de cliënt. Na de indicatiestelling kan de belevingsgerichte zorgorganisatie het werk nog eens overdoen en proberen samen met de cliënt de echte zorgvraag te verhelderen. In het verlenen van zorg moet de zorgorganisatie binnen de grenzen van de indicatieafspraken blijven.

Geconcludeerd kan worden dat de CIZ-indicatiestelling een beperkend kader vormt voor het verlenen van belevingsgerichte zorg. De indicatiestelling duwt belevingsgerichte zorgaanbieders in de richting van een intern georiënteerde productbenadering, die de belevingsgerichte zorgvisie ondermijnt.¹⁴⁶

Het hele verschijnsel CIZ-indicatiestelling duidt erop dat men kennelijk dit soort zorgverlening in termen van kosten niet helemaal vertrouwt. Een mechanisme op basis van vertrouwen ziet er anders uit. Bijvoorbeeld als zorginstelling zelf de indicatie doen en achteraf verantwoording afleggen.

¹⁴⁶ De ultieme vorm van een intern georiënteerde productbenadering in de thuiszorg is de zogenoemde stopwatchzorg.

De invloed van het onderbrengen van de thuiszorg in twee regimes

Met de invoering van de Wmo per 1 januari 2007 is de huishoudelijke verzorging vanuit de AWBZ overgaan naar de Wmo (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.1). De overige thuiszorg, zoals persoonlijke verzorging en verpleging thuis, valt nog steeds onder de AWBZ. Hiermee is de zorg die vaak in elkaar overvloeit - van huishoudelijke verzorging naar (ook) persoonlijke verzorging en andere zorg - in twee regimes ondergebracht. Dit staat een integrale benadering van de cliënt en zijn hulpvraag, die past bij belevingsgerichte zorg, in de weg. Denk bijvoorbeeld aan de groep cliënten die naast huishoudelijke verzorging ook persoonlijke verzorging nodig hebben. Bij belevingsgerichte zorg kun je hiervoor het beste kiezen voor een thuishulp met een gemengd takenpakket, die de cliënt helpt met bijvoorbeeld douchen en aankleden in combinatie met huishoudelijk werk. Met de komst van de Wmo en de Wmo-aanbestedingen door gemeenten is het thans mogelijk dat een thuiszorgorganisatie die belevingsgerichte zorg wil verlenen, wél door het zorgkantoor gecontracteerd wordt voor persoonlijke verzorging, terwijl de gemeente de huishoudelijke verzorging niet aan de betreffende organisatie gunt maar daarentegen in zee gaat met prijsbrekers, zoals bijvoorbeeld schoonmaakbedrijven. De belevingsgerichte thuiszorgorganisatie zou dan kunnen denken aan afstemming en overleg met het schoonmaakbedrijf om toch integrale zorg te kunnen verlenen, maar dat lijkt in de praktijk moeilijk te verwezenlijken, zeker als dat schoonmaakbedrijf in een interne oriëntatie staat.

De invloed vanuit het financieringssysteem

De prikkels die uitgaan van het huidige financieringssysteem voor AWBZ-zorg zijn vooral door Jos de Blok, oprichter van thuiszorgaanbieder Buurtzorg Nederland, op de (politieke) agenda gezet. In een artikel in *Zorgvisie*¹⁴⁷ legt De Blok uit, dat het huidige financieringssysteem zo werkt dat thuiszorginstellingen gebaat zijn bij het verlenen van zoveel mogelijk uren zorg, want gedeclareerde uren zijn omzet. Tegelijk staan door de concurrentie op kosten, bevorderd door de zorgkantoren, de tarieven onder druk. Thuiszorginstellingen willen dus het maximale aantal uren leveren tegen zo laag mogelijke kosten. Dit heeft geleid tot een gemiddeld steeds lager opleidingsniveau, terwijl de zorg aan huis juist complexer is geworden nu mensen langer thuis blijven wonen, aldus De Blok. Het huidige financieringssysteem leidt ook tot sturing op zorgafhankelijkheid van cliënten, omdat het loont om cliënten langer in de zorg te houden dan eigenlijk nodig is (Buurtzorg Nederland, 2009).

De invloed vanuit de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)

Thuiszorgorganisaties die werken overeenkomstig de belevingsgerichte zorgvisie willen waarde scheppen voor de klant. Dat kan ertoe leiden dat uit bestaande contacten met collega-zorgaanbieders afspraken of ketenafspraken voortkomen die in het belang zijn van de klant. In september 2008 heeft de NMa boetes opgelegd aan vijf thuiszorginstellingen wegens kartelvorming, waardoor cliënten niet meer vrij

¹⁴⁷“Terug naar de basis”. *Zorgvisie*, 1 september 2007, nummer 9, jaargang 37.

konden kiezen voor hun zorg.¹⁴⁸ Hierdoor werd zichtbaar dat de VVT-sector in een spagaat zit tussen keten en kartel. Daar waar het ministerie van VWS of zorgkantoren als zorginkopers de ontwikkeling van ketenzorg (bijvoorbeeld op het gebied van dementie) toejuichen en stimuleren, wordt het door de NMa ontmoedigd. Het tegenhouden van ketenafspraken kan leiden tot fusie.

Hoogleraar Theo Poiesz stelde in het Financieel Dagblad¹⁴⁹ dat de NMa-boetes voor de thuiszorg niet het juiste signaal afgeven. Terwijl zorgaanbieders proberen betere kwaliteit te leveren, worden ze afgestraft door de NMa. Kennelijk gaat het de NMa niet meer om waarde voor de klant, maar om ‘de afspraak’, aldus Poiesz.

Conclusie

Het geheel overziend, kan worden geconcludeerd dat het huidige systeem belemmerend en beknellend werkt voor zorgaanbieders die willen werken overeenkomstig de belevingsgerichte zorgvisie en contextgedreven willen organiseren. Het huidige systeem staat mijns inziens op het punt te imploderen, aangezien er in termen van Van Dinten (2003) sprake is van een strijdigheid tussen wat alle systeemspelers *zeggen te willen bereiken* - betere zorg in de ogen van cliënten, grotere tevredenheid medewerkers en lagere kosten - en *de wijze waarop* men dat wil bereiken. Systeemwijzigingen zijn onontkoombaar.

5.4.2 Over transitie van de thuiszorg

In het voorgaande is ingegaan op de belevingsgerichte zorgvisie. Deze zorgvisie bestaat al wat langer, sinds eind jaren negentig. Een heel recente ontwikkeling in de thuiszorg is het zogenoemde wijk- of buurtgericht werken, ook wel kleinschalig organiseren genoemd. Hierin zien we elementen van de belevingsgerichte zorgvisie, zoals medewerkers die eigen ruimte hebben en zich verbinden met de wensen en problemen van de cliënt, maar het nieuwe zit vooral in het buurt- of wijkgericht werken in kleine teams.

Het wijkgericht werken staat momenteel sterk in de belangstelling in de thuiszorg, mede naar aanleiding van het succes van Buurtzorg Nederland, in 2006 opgericht door Jos de Blok, wijkverpleegkundige. Buurtzorg maakt een snelle groei door, ook door het overstappen van complete thuiszorgteams van bestaande thuiszorgorganisaties naar deze organisatie. Hiervoor is niet meer dan mond-tot-mondreclame nodig geweest. Buurtzorg werkt - ondanks het bestaande institutionele systeem - vanuit een fundamenteel andere kijk op zorg en het organiseren daarvan.¹⁵⁰ De organisatie is van onderaf opgebouwd en drijft op relatief hoog opgeleide wijkverpleegkundigen en wijkziekenverzorgenden.¹⁵¹ Zij werken in kleine teams van

¹⁴⁸ Bron: persbericht ActiZ. ‘ActiZ wil parlementair onderzoek zorgmarkt. Thuiszorg klem tussen keten en kartel’, 26 september 2008.

¹⁴⁹ Financieel Dagblad, 8 november 2008.

¹⁵⁰ Bronnen: o.a. website Buurtzorg Nederland, website Zorgvisie, website Skipr.

¹⁵¹ Over het algemeen bieden Buurtzorgteams verpleging, verzorging en begeleiding thuis, maar geen huishoudelijke zorg in het kader van de Wmo. Als een cliënt huishoudelijke zorg nodig heeft dan kan de Buurtzorgmedewerker dit wel regelen (NIVEL, 2008).

maximaal 12 mensen, zijn zelf voor alles verantwoordelijk en regelen alles zelf: het werven van cliënten, contacten met huisartsen en ziekenhuizen, aanvragen van indicaties en plannen en organiseren van hun werk. Planners, managers, afdeling P&O, afdeling indicatie, heeft Buurtzorg niet nodig. De Buurtzorgteams worden ondersteund door vijf coaches en verder zijn er enkele medewerkers die zich bezig houden met thema's die het teamniveau overstijgen, zoals ketenzorg. Moderne ICT-toepassingen ondersteunen medewerkers in het bijhouden van hun planning, rooster en gegevens van cliënten en het op de hoogte blijven van actuele ontwikkelingen.

Leidend in al het denken en doen is bij Buurtzorg niet het huidige bekostigings-systeem, maar de wensen en problemen van cliënten en de specifieke omstandigheden waarin ze verkeren. Bij de wijkverpleegkundigen en -ziekenverzorgenden draait alles om wat de cliënt het beste helpt zijn leven weer zo snel mogelijk op de rails te zetten, waarbij ze zoveel mogelijk het netwerk van de cliënt inschakelen en de mogelijkheden in de buurt benutten. Zo verbinden zij een cliëntspecifieke aanpak met een buurt-gerichte aanpak. In de visie op zorg van Buurtzorg wordt ervan uitgegaan dat medewerkers zelf nadenken, dat zij creatief zijn in het bedenken van oplossingen en dat zij daar - gezien hun opleidingsniveau - ook heel goed toe in staat zijn. Een citaat van oprichter Jos de Blok in Zorgvisie:¹⁵² “Verpleegkundigen zijn veel creatiever dan managers. Ik vind het geweldig om te zien hoe mijn medewerkers alles regelen. Het personeel is de kritische succesfactor van deze organisatie.” Bij de naar verhouding iets hogere personeelskosten dan andere zorgorganisaties vanwege het relatief hoge opleidingsniveau van de zorgverleners, zit in de visie op zorg ook de sleutel tot het beheersen van de kosten. Als mensen thuiszorg aanvragen is er altijd een of andere noodzaak of crisissituatie. Als je het goed aanpakt, neemt de behoefte aan professionele zorg daarna weer af. In de visie van Buurtzorg gaat het erom: hoe laten we de cliënt zo snel mogelijk weer het stuur van zijn leven terugvinden? In de reguliere thuiszorgpraktijk gebeurt dat minder, ook omdat het niet in het belang is van de instelling die uren wil leveren.

Buurtzorg is onderdeel van het Transitieprogramma Langdurige Zorg van het ministerie van VWS. Inmiddels is er het nodige onderzoek verricht naar Buurtzorg. Nadat het NIVEL (2009) in februari 2009 al had aangetoond dat Buurtzorg van de cliënten het hoogste rapportcijfer van alle thuiszorginstellingen krijgt, bracht Buurtzorg Nederland in juni 2009 het rapport ‘maatschappelijke Business Case (mBC) Buurtzorg Nederland’ uit, dat met Ernst & Young tot stand is gekomen (Buurtzorg Nederland, 2009). Hierin is getracht een onderbouwde schatting te geven van de maatschappelijke effecten van de Buurtzorgwerkwijze op teamniveau, Buurtzorg niveau en het niveau van Nederland. Wat betreft het landelijke niveau komt uit het rapport naar voren “dat de eerste tekenen van de Buurtzorgwerkwijze erop wijzen dat op de lange termijn het overgrote deel van de markt de helft goedkoper te organiseren is, met beter gewaarde zorg en een grotere medewerkerstevredenheid”. Daarbij wordt tegelijk vermeld dat een herinrichting van de thuiszorgmarkt jaren de tijd vraagt. Eerst

¹⁵² “Terug naar de basis”. Zorgvisie, 1 september 2007, nummer 9, jaargang 37.

zijn systeemwijzigingen noodzakelijk. Alvorens de sector een ommezwaai kan maken, moeten de beleids- en financieringssystemen (het CIZ, verzekeraars, VWS, NZa, etc.) hiertoe de ruimte geven.

De conclusie van Buurtzorg dat systeemwijzigingen noodzakelijk zijn voor transitie van de thuiszorg, komt overeen met mijn conclusie uit het betoog over de invloed vanuit het huidige institutionele systeem in de vorige paragraaf. Tegelijk kan de vraag gesteld worden of en hoe een succesvolle innovatieve praktijk als Buurtzorg kan bijdragen aan transitie van de sector. Beleidsmakers, verzekeraars en branche-organisaties zien in Buurtzorg een voorbeeld van hoe het ondanks het bestaande institutionele systeem anders en beter kan en zoeken naar mogelijkheden hiervan te leren.

Annemarie van Dalen (2009) heeft hierover een interessante beschouwing gepubliceerd. Om een voorbeeld als Buurtzorg te kunnen benutten ten behoeve van transitie van de sector, is het volgens Van Dalen noodzakelijk om aandacht te besteden aan de dynamiek van het institutionele systeem zelf. Dat systeem heeft, zoals elk systeem, een natuurlijke neiging om datgene wat de status quo bedreigt (bijvoorbeeld een nieuwe innovatieve praktijk) in te kapselen om daarmee het bestaande evenwicht te herstellen. Dat komt in dit geval tot uitdrukking in een klassieke benadering van innovatieprocessen, door Van Dalen de ‘kopiëren, opschalen en uitrollen’ benadering genoemd. Dezelfde oude manier van denken die de problemen in de zorg heeft veroorzaakt, wordt gebruikt voor het willen laten slagen van een innovatieve aanpak waar een totaal ander paradigma onder ligt. Daarbij wordt voorbij gegaan aan de specifieke context waarin een innovatieve praktijk zich ontwikkeld heeft en aan de specifieke context van andere organisaties. Door innovatieprocessen op deze klassieke wijze te sturen vormen beleidsmakers volgens Van Dalen zelf een grote barrière voor het realiseren van maatschappelijke innovaties. Zij stelt vervolgens dat we alleen door het doorbreken van ‘de transitieparadox’, de ervaringen uit een praktijk als die van Buurtzorg kunnen benutten voor transitie van de thuiszorg. Politiek en institutionele partijen moeten beseffen dat transities niet op een gecontroleerde en beheersbare wijze te realiseren en sturen zijn. Zij moeten wel de voorwaarden en omstandigheden scheppen - zoals met name het opsporen en transformeren van perverse koppelingen in het systeem - waarin ook andere organisaties zich op een eigen manier kunnen ontwikkelen in een nieuwe richting. Die andere organisaties moeten beseffen dat succesvolle praktijken niet verplaatsbaar zijn maar wel vertaalbaar, aldus Van Dalen (2009).

Mijns inziens is het mogelijk te leren van de succesvolle praktijk van Buurtzorg door te herkennen dat het bij Buurtzorg om inrichting en sturing volgens externe oriëntaties draait, dus contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008).¹⁵³ Wie tabel 3.2 (A,B,C) uit hoofdstuk 3 naast de bovenstaande beschrijving

¹⁵³ Opmerkelijk is dat in alle beschouwingen over Buurtzorg wel wordt onderkend dat Buurtzorg werkt vanuit een fundamenteel andere kijk op zorg en het organiseren daarvan, maar geen verband wordt gelegd met betekenisgeving; waarschijnlijk omdat men het begrip oriëntaties naar Van Dinten (2003) niet kent.

van Buurtzorg legt, herkent gemakkelijk dat Buurtzorg contextgedreven organiseert. Deze herkenning kan helpen om niet te vervallen in ‘kopiëren, opschalen en uitrollen’. Voor andere thuiszorgorganisaties is het dan niet aan de orde om het succes van Buurtzorg te verplaatsen, maar contextgedreven organiseren naar de eigen specifieke situatie te vertalen. Gezien de ‘maatschappelijke Business Case’ van Buurtzorg Nederland (2009) behoeft het geen betoog, dat de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen in de thuiszorg hierdoor kan worden vergroot, en bovendien in de thuiszorg goedkoper kan worden gewerkt. Het institutionele systeem moet dan zodanig veranderen dat een transitie van de thuiszorg naar contextgedreven organiseren wordt ondersteund in plaats van tegengewerkt. Tot besluit kan worden opgemerkt dat thuiszorgorganisaties als maatschappelijke ondernemingen bij de voorgestane transitie naar contextgedreven organiseren, waarschijnlijk ook geen probleem meer hebben met het verwerven en behouden van legitimiteit.

5.5 Het maatschappelijk ondernemen van woningcorporaties, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren

5.5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.3 is een uitgebreide schets gegeven van de sector woningcorporaties. Daarbij is ook ingegaan op de herziening van het woningcorporatiestelsel op voorstel van Van der Laan, de toenmalige minister voor WWI (zie paragraaf 4.3.8). Deze herziening is gericht op het vinden van ‘een nieuw evenwicht tussen het zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap van de woningcorporaties en de publieke waarborgen in het corporatiestelsel’, hetgeen een aangescherpte vormgeving van het publieke kader voor woningcorporaties behelst. Het was de bedoeling dat de nieuwe wet- en regelgeving, waarin de positie van de woningcorporaties ten opzichte van zowel de overheid als marktpartijen wordt verduidelijkt, op 1 januari 2011 van kracht zou worden, maar door de val van het kabinet Balkenende-IV is dit onzeker geworden.

In deze paragraaf ligt de focus op het maatschappelijk ondernemen van woningcorporaties. Het oogmerk is te laten zien, dat ook bij woningcorporaties een andere benadering van maatschappelijk ondernemen; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren, kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen.

5.5.2 De aard van de activiteiten van woningcorporaties

Woningcorporaties zijn gaandeweg hun maatschappelijke doelstelling breder gaan opvatten dan alleen het beschikbaar stellen van goede en betaalbare woningen voor mensen met een smalle portemonnee. Ze zijn zich gaan richten op de ‘brede zorg

voor het wonen'. In de voor leden van brancheorganisatie Aedes verplichte Aedes-Code (Aedes, 2007a) is de maatschappelijke doelstelling¹⁵⁴ als volgt geformuleerd: “

- We zijn maatschappelijke ondernemingen met een langetermijnverantwoordelijkheid.
- We werken aan vitale buurten en wijken in kernen, dorpen en steden waar mensen graag wonen en leven en zich kunnen ontwikkelen/ontplooien.
- We werken in het bijzonder voor mensen die om financiële of andere redenen een steuntje in de rug nodig hebben om kwalitatief goed te wonen.
- We verbinden ons met bewoners en dagen ze uit om hun talenten in te zetten.
- We werken samen met onze partners en zijn responsief naar onze omgeving.
- We zetten onze middelen in in de fysieke en sociaal-maatschappelijke infrastructuur daar waar ze het hardst nodig zijn en verantwoorden ons over onze keuzes en prestaties.
- Talenten van onze medewerkers zetten we in om onze prestaties te realiseren.
- Onze verscheidenheid is onze kracht.”

Het verbreden van de maatschappelijke doelstelling wordt weerspiegeld in een verbreding van de activiteiten van woningcorporaties ten opzichte van de traditionele activiteit van het verhuren van sociale huurwoningen. Zo zijn woningcorporaties zich naast het verhuren van sociale huurwoningen ook gaan bezighouden met het verhuren van duurdere huurwoningen en de verkoop van sociale huurwoningen. Op verkoop berustte in de sociale huursector lange tijd een taboe, maar dat is in de jaren negentig doorbroken. Inmiddels is het één van de belangrijkste financiële en sociale instrumenten geworden die woningcorporaties kunnen benutten (Brandsen, 2006b). Verbreding van de activiteiten komt ook tot uiting in het aanbieden van zogenoemde additionele diensten aan huurders, doorgaans met de intentie het huren aantrekkelijker te maken. Hierbij valt onder meer te denken aan diensten die de veiligheid van de huurder verhogen, zoals het aanbrengen van extra veilig hang- en sluitwerk, en allerlei gemaksdiensten, zoals een verhuisservice, tuinonderhoud en was- en strijkservice (Dogge, 2003). Het verbreden van de maatschappelijke doelstelling komt in het bijzonder tot uiting in een verbreding van het strikte bouwen en wonen naar het bredere werken in en voor wijken en buurten. Niet alleen in de veertig Vogelaarwijken (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.5) maar in vele honderden wijken en buurten proberen woningcorporaties en hun medewerkers een verschil te maken. Daarbij streven corporaties in toenemende mate naar samenwerking met lokale partners, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, in de aanpak van wijkproblematiek en het ontwikkelen van een samenhangend en toegankelijk aanbod aan woon-, zorg- en welzijnsdiensten op wijkniveau (Brandsen et al., 2008).

¹⁵⁴ Dit wil niet zeggen dat de leden van Aedes allemaal dezelfde missie hebben, hun doelstelling allemaal even breed opvatten, en een even breed activiteitenpakket hebben. Er zijn grote verschillen tussen woningcorporaties. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) ontwikkelde in dit verband een model ('positioneringsmatrix') waarin vijf mogelijke 'typen' corporaties worden afgezet tegen het rendement waar het hen om gaat (financieel of maatschappelijk) en hun taakopvatting (smal en gericht op vastgoed of breed en gericht op mensen).

In het wijkgericht werken houden woningcorporaties zich bezig met zowel wijkontwikkeling als allerlei activiteiten ter bevordering van de leefbaarheid in buurten en wijken (vgl. Dautzenberg et al., 2008). Bij wijkontwikkeling gaat het in veel gevallen om wijken die in aanmerking komen voor herstructurering, waarbij het in aanvang vooral een fysieke operatie betreft: het bouwen, renoveren of vervangen van woningen en voorzieningen in een wijk. Als voortrekker fungeert soms de gemeente, soms de woningcorporatie. De laatste jaren richt deze operatie zich ook op leefbaarheid. In andere wijken en buurten gaat het voornamelijk om leefbaarheidsactiviteiten.

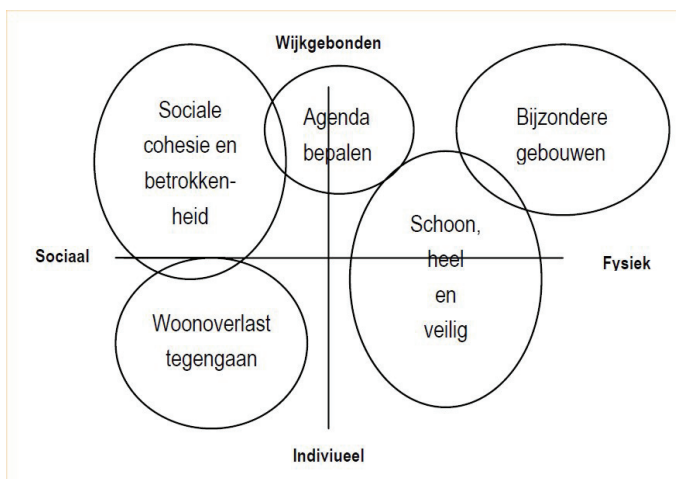
Sinds 1997 is het bevorderen van de leefbaarheid in buurten en wijken als extra prestatieveld opgenomen in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH, zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2). Deze taakverruiming stelde corporaties in staat hun activiteiten te verbreden. Uit onderzoek¹⁵⁵ van onderzoeksbureau RIGO (2007) blijkt dat corporaties in het kader van leefbaarheid veel verschillende activiteiten ondernemen, waarbij leefbaarheid het hele terrein van samenleven op buurt- en wijkniveau omvat, zowel de fysieke als de sociale kant. Er kunnen volgens het onderzoeksrapport een aantal clusters van activiteiten worden onderscheiden:

- Het verwerven, realiseren en exploiteren van *bijzondere gebouwen* en ruimtes waar activiteiten kunnen plaatsvinden die de leefbaarheid bevorderen. Dit betreft het zogenoemde maatschappelijk vastgoed, zoals multifunctionele centra, buurthuizen, een gezondheidscentrum en een brede school.
- Het bepalen van de *leefbaarheidsagenda* door gebruik te maken van eigen personeel en onderzoek en door samen te werken met de gemeente, maatschappelijke instellingen en bewoners.
- Het bevorderen van de *sociale cohesie en betrokkenheid* door bewoners te activeren, initiatieven en activiteiten te ondersteunen en contact tussen bewoners te stimuleren.
- Het voorkomen en bestrijden van *woonoverlast* door enerzijds woonbegeleiding en leefregels en anderzijds repressieve maatregelen tegen geluidshinder, hennepsteelt en illegale bewoning.
- Het zorgdragen voor een woonomgeving die schoon, heel en veilig is, door middel van beheersmaatregelen en veiligheidsvoorzieningen.

In figuur 5.6 zijn deze clusters van activiteiten afgezet tegen de mate waarin ze sociaal of fysiek van aard zijn en de mate waarin ze gericht zijn op het individu of de wijk als geheel.

De keuze die een individuele woningcorporatie maakt uit dit scala van activiteiten op het gebied van leefbaarheid hangt samen met de eigen missie en de opgave in het werkgebied.

¹⁵⁵ Het onderzoek geeft een beeld voor het jaar 2005. RIGO heeft een representatieve steekproef getrokken van 120 corporaties. Voor elk van deze corporaties is het jaarverslag over 2005 bestudeerd (RIGO, 2007).



Figuur 5.6 Leefbaarheidsactiviteiten van woningcorporaties geclusterd
Bron: RIGO (2007)

Deze beschouwing over de aard van de activiteiten van woningcorporaties maakt duidelijk dat hedendaagse woningcorporaties sterk uiteenlopende activiteiten verrichten. Daarmee is het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen van groot belang dat leidinggevendenden hun corporatie vanuit het volle spectrum van oriëntaties sturen en ernaar inrichten en (leren) onderkennen voor welk deel van de activiteiten systeemgedreven organiseren geëigend is en voor welk deel contextgedreven organiseren.

De traditionele activiteit van woningcorporaties, de verhuur van sociale huurwoningen, kan worden getypeerd als het leveren van producten.¹⁵⁶ Hierbij past systeemgedreven organiseren, zoals dat thans ook gestalte krijgt. Zo geschiedt toewijzing van de sociale huurwoningen van bijvoorbeeld woningcorporatie Servatius in Maastricht via het Woningburo. Het Woningburo heeft alle sociale woningen van Servatius plus die van de andere Maastrichtse woningcorporaties in het bestand. In het gratis huis-aan-huisblad 'Wonen' en op de website van het Woningburo zijn de vrijgekomen woningen te vinden. Om voor een sociale huurwoning in aanmerking te komen is inschrijving bij het Woningburo verplicht.

Voor leefbaarheidsactiviteiten ligt de zaak heel anders. Voor de corporatie kan hier de eigen bedachte ordening niet leidend zijn in al het denken en doen. Leefbaarheid kun je niet bevorderen langs de weg van doelen stellen en systeemgedreven organiseren.

¹⁵⁶ In het interview met woningcorporatie Eigen Haard ten behoeve van de meervoudige casestudy is ingegaan op het bedrijfsconcept van woningcorporaties. Over de verhuur van sociale huurwoningen zei de ondervraagde: "Je biedt gewoon een woning aan en die woning staat er. Die kun je kiezen of niet. Ze staan met zijn twaalfen klaar om te kijken of ze de woning willen hebben" (zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.4.3).

Dat geldt mijns inziens in het bijzonder voor de zogenoemde sociale activiteiten van de corporatie, gericht op de wijk als geheel of op individuele bewoners. Het RIGO (2007) schaaft hieronder in figuur 5.6 de activiteiten in het kader van sociale cohesie en activiteiten die woonoverlast voorkomen en bestrijden. Mijns inziens zijn activiteiten in het kader van schoon, heel en veilig in ieder geval voor een deel ook sociale activiteiten en had dit cluster in figuur 5.6 wat meer naar links getekend moeten worden. Een schonere omgeving is namelijk niet los te zien van de huurders of bewoners zelf, die daar toch ook aan mee zullen moeten werken. Er zijn zelfs woningcorporaties, zoals Eigen Haard in Amsterdam, die in buurten die dit het hardst nodig hebben wijkbeheerders inzetten die helpen de buurt schoon, heel en veilig te houden. Ze houden toezicht tijdens dagelijkse rondes in de buurt en spreken bewoners aan. Ook geven ze informatie en advies aan bewoners over leefregels en bij klachten. Ze werken nauw samen met andere professionals in de buurt.¹⁵⁷

Voor het bevorderen van sociale samenhang, het voorkomen en bestrijden van woonoverlast en deels ook het schoon, heel en veilig maken en houden van de woonomgeving, kan systeemgedreven organiseren niet werken. Contextgedreven organiseren is wenselijk en effectiever.

Contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008) is de combinatie van contextgedreven sturing en inrichting (zie hoofdstuk 3, tabel 3.2). Hoe ziet contextgedreven sturing er voor een woningcorporatie uit?

Kenmerkend voor contextgedreven sturing is dat het vooral de medewerkers zelf zijn die regelen, in dit geval de medewerkers van de corporatie die werken in de wijk. Wijkwerkers hebben eigen ruimte. Ze zijn verbonden met de wijk en de bewoners en werken nauw samen met andere professionals in de wijk in het aanpakken van concrete problematiek, bijvoorbeeld doordat ze zich met dezelfde huishoudens bemoeien. Contextgedreven sturing is er dan op gericht wijkwerkers op allerlei mogelijke manieren te versterken in wat zij doen, dus ook in het samenwerken met andere professionals. Een citaat in dit verband van Hendrikse et al. (2008), werkzaam bij Futura, een samenwerkingsverband van vijf Brabantse woningcorporaties:

“Wie moet nu leren ‘in de spanning te staan’? Niet alleen de professionals, ook degenen die leiding aan hen geven. Zij zullen er op moeten vertrouwen dat de professional een eigenstandige verantwoordelijkheid voelt en neemt in de relatie naar de cliënt of het cliënt-systeem. En dat de professional wéét wat hij doet (en laat) en waarom hij dat dan doet of laat. Is dit niet een beetje veel gevraagd van de leiding van corporaties? Het antwoord luidt: ja helaas (nog) wel.”

De ideaalvorm van contextgedreven sturing maakt gebruik van Verwachting & Evaluatie (V&E). Dit vraagt mijns inziens voor woningcorporaties een eigen invulling ten opzichte van de invulling in tabel 3.2, geëxtraheerd uit Van Dinten en Schouten (2008), die bij uitstek past bij organisaties die diensten leveren aan individuele cliënten,

¹⁵⁷ Zie website Eigen Haard.

zoals zorgorganisaties. In het kader van leefbaarheid houden woningcorporaties zich daarentegen vooral bezig met wat Brandsen (2006) typeert als ‘dienstverlening aan de wijk’. Het is voor woningcorporaties lastiger aan te geven hoe een V&E-systeem zou kunnen worden ingevuld dan voor zorgorganisaties. Te denken valt aan: de corporatie gaat uit van wat verwacht wordt ten aanzien van de benodigde inzet van mensen en middelen ter bevordering van de leefbaarheid in de wijk, en wat in samenhang hiermee in de wijk zal ontstaan, en evalueert of alles gaat naar verwachting en wanneer verwachtingsbijstelling nodig is.

Sturing volgens Verwachting & Evaluatie is fundamenteel anders dan sturing volgens Planning & Control, wat de ideaalvorm van systeemgedreven sturing is. Bij Planning & Control zijn geplande resultaten vertrekpunt en de organisatie controleert de uitvoering of die worden gehaald. En stelt resultaten bij door de planning te veranderen. Hier kan worden opgemerkt dat een planmatige aanpak sterk is ingebed in de werkpraktijk van woningcorporaties, evenals in die van gemeenten (Harmsen en Hendrixen, 2006).¹⁵⁸ Dit is echter niet de geëigende vorm van sturing waar het gaat om leefbaarheid.

Hoe ziet contextgedreven inrichting er voor woningcorporaties uit? De inrichting van de organisatie maakt het mogelijk dat wijkmedewerkers dingen doen die de leefbaarheid in de wijk bevorderen, in een vorm die past bij de omstandigheden in de wijk. De inrichting loopt van beneden naar boven. De wijkmedewerkers zijn geselecteerd op externe oriëntatie. Hendrikse et al. (2008) geven op basis van onder andere gesprekken met wijkwerkers een goed beeld van hun competenties: “

- Wijkwerkers noemen, gevraagd naar hun belangrijkste competenties, zonder uitzondering: ‘je moet kunnen schakelen.’ Ze hadden het duidelijk niet alleen over vaardigheden en/of houding, maar bedoelden: lenig zijn in denken en gedrag.
- Goede wijkwerkers zijn dan ook meesters in het aanbrengen van de balans tussen presentie en interventie. Opvallend is dat wijkwerkers, die doorgaans echte doeners zijn, veel belang hechten aan het eigenstandige effect van ‘aanwezig zijn’.”

De overige competenties die Hendrikse et al. (2008) noemen, zijn mijns inziens grotendeels nauw verbonden met het in een externe (sociale) oriëntatie staan: uitstekende communicatieve vaardigheden en sociale intelligentie, erg extravert, benaderen situaties met humor, bovengemiddeld betrokken bij mens en maatschappij en gericht op samenwerken.

¹⁵⁸ Dat zien we bijvoorbeeld bij de in Nederland dominante planmatige aanpak van wijkontwikkeling, waarbij wijkontwikkelingsplannen gezamenlijk worden opgesteld en uitgevoerd. Het gaat hier om langetermijnplannen voor de integrale aanpak van fysieke, sociale en economische achterstanden van een wijk. De lokale overheid voert meestal de regie over de wijkontwikkeling, al dan niet in gedeelde verantwoordelijkheid met andere institutionele partners zoals woningcorporaties. Op deze benadering is veel kritiek (Harmsen en Hendrixen, 2006).

Aanbevelingen voor nader onderzoek

- Het verdient nader onderzoek hoe een Verwachting & Evaluatie-systeem voor woningcorporaties zou kunnen worden ingevuld.
- In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.3 is als één van de kenmerken van de maatschappelijke onderneming volgens het CBMO (2008) genoemd: niet gericht op winst, maar op ‘maatschappelijk rendement’. Woningcorporaties zijn naarstig op zoek naar methoden om maatschappelijk rendement in beeld te brengen. De Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) ontwikkelt sinds 2005 methoden die het maatschappelijk rendement centraal stellen en instrumenten om dat rendement zichtbaar te maken en te meten. Deuten en De Kam (2005) hebben in opdracht van de SEV een verkenning gedaan naar methoden en een aantal concrete methoden beschreven. Het verdient nader onderzoek welke methoden passen bij systeemgedreven organiseren en welke bij contextgedreven organiseren.¹⁵⁹
- In het onderscheid tussen systeemgedreven en contextgedreven organiseren ligt mogelijk ook de sleutel tot het oplossen van het probleem dat woningcorporaties hebben om het effect van hun investeringen in leefbaarheid zichtbaar te maken. Ook in de wereld van wetenschap en onderzoek weet men niet goed raad met dit probleem, en spreekt men elkaar voortdurend tegen. Zo verscheen recentelijk het onderzoeksrapport ‘De Baat op Straat’ (SEO, 2009), waarin de vraag centraal staat welk effect sociale investeringen van woningcorporaties hebben gehad op overlast, onveiligheid en verloedering in Nederlandse buurten en wijken. De hoofdconclusie is dat dit type investeringen geen positief effect hebben en soms zelfs averechts uitpakken. De boodschap aan woningcorporaties is ‘schoenmaker blijf bij je leest’, jullie zijn goed in stenen stapelen, maar laat sociale interventies over aan andere partijen, zoals de gemeente en de jeugdzorg. Terecht is er veel kritiek geweest op dit rapport, waaronder goed onderbouwde kritiek van Dautzenberg (2009). Haar boodschap is: “Het is relevanter om beter zicht te krijgen welke sociale interventies wél effect hebben op het sociale klimaat in de buurt, en de omstandigheden en voorwaarden waaronder die sociale interventies echt iets opleveren onder de bewoners.” Zij concludeert: “Kortom, woningcorporaties zijn belangrijke spelers wanneer het gaat om wijkgericht werken, ook onder de Wmo.” Het onderscheid tussen systeem- en contextgedreven organiseren lijkt te kunnen helpen het effect van investeringen in leefbaarheid te meten. Dit verdient nader onderzoek.

5.5.3 Taal bij woningcorporaties

In taal komt iemands oriëntatiemix tot uiting. Zelfs als je probeert je oriëntatie te verbergen wordt die zichtbaar (Van Dinten en Schouten, 2008). In dit verband toont de corporatiewereld - in ieder geval Aedes, het Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen en het niveau van bestuurders van individuele corporaties - een

¹⁵⁹ De Aedex-methodiek, die aan het begrip maatschappelijk rendement een financiële invulling geeft, past bijvoorbeeld bij uitstek bij sturing en inrichting volgens interne oriëntaties, dus systeemgedreven organiseren. Een nieuwe methodiek als ‘storytelling’ lijkt eerder te passen bij contextgedreven organiseren.

voorkeur voor taal die past bij een interne oriëntatiemix; een taal die getuigt van ‘van binnen naar buiten’ denken, werken en organiseren. Dat wordt in deze paragraaf herkenbaar gemaakt aan de hand van een concreet voorbeeld.

Aedes vereniging van woningcorporaties heeft een aantal jaren geleden het Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen (KMO) opgezet. Om woningcorporaties een praktische handreiking voor het maatschappelijk ondernemen te bieden, heeft het KMO op basis van gesprekken met onder andere corporatiebestuurders “een eigentijds (sturings)concept-Maatschappelijk Ondernemen” ontwikkeld, “waarin de kenmerkende processtappen van de corporatie als maatschappelijke onderneming zijn beschreven” (Aedes, 2007c; KMO, 2008). Op de website van Aedes wordt gesproken van “het concept-MO, een stappenplan om aan de slag te gaan met maatschappelijk ondernemen”.

Het concept-MO gaat uit van de volgende omschrijving van maatschappelijk ondernemen door woningcorporaties (Aedes, 2007c; KMO, 2008):

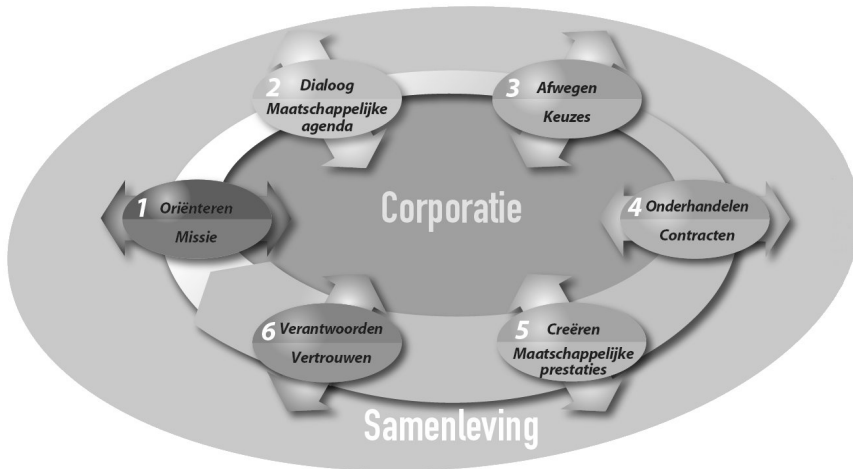
‘Maatschappelijk ondernemen is het agenderen en helpen oplossen van lokaal maatschappelijke (woon)vraagstukken, met als doel dat mensen prettig wonen en leven in dorpen en wijken. Vanuit de lokaal maatschappelijke agenda open de dialoog aangaan met je klanten en lokale belanghebbenden. Je klanten en partners kennen, weten hoe ze denken en werken, weten wat ze willen en kunnen. Verantwoorden welke beleidskeuzes worden gemaakt en maatschappelijke prestaties zijn geleverd en daardoor het vertrouwen en de reputatie verdienen die is gewenst. Als ondernemer het lef hebben om creatief en zelfbewust de ruimte te zoeken en te nemen, om effectief die dingen te doen waar de samenleving om vraagt en het meest is gediend.’

Het concept-MO is er dan op gericht, “het diffuse en complexe begrip maatschappelijk ondernemen ‘handen en voeten te geven’ en corporaties duidelijke aanknopingspunten te bieden om het maatschappelijk ondernemen in de praktijk te versterken. Ook kan het concept-MO bijdragen aan het ontdekken van ‘witte vlekken’ en de verdere uitwerking en ontwikkeling van maatschappelijk ondernemen voor corporaties” (Aedes, 2007c, KMO, 2008).

In het concept-MO als stappenplan om aan de slag te gaan met maatschappelijk ondernemen, worden 6 processtappen onderscheiden. Volgens Aedes (2007c) en het KMO (2008) kent het concept-MO: “

- Een sterke externe oriëntatie van de corporatie op ‘de buitenwereld’.
- Een wederzijdse afhankelijkheid tussen corporaties, belanghouders en (keten)-partners.
- Per stap een directe verbinding tussen de activiteiten en het resultaat.
- Per stap een intern (werkorganisatie) en extern (belanghouders, media/samenleving) communicatiemoment.”

Het concept-MO is in figuur 5.7 weergegeven. In tekstkader 5.1 zijn de 6 processtappen beschreven, zoals geformuleerd door het KMO (2008).



Figuur 5.7 Het concept-Maatschappelijk Ondernemen
Bron: KMO (2008)

Het concept-Maatschappelijk Ondernemen

Stap 1 Oriënteren → Missie onderneming

Doel van deze stap is een herbezinning op de rol en positie van de corporatie in de lokale samenleving. De corporatie oriënteert zich op de vraag hoe zij invulling geeft aan maatschappelijk ondernemerschap. Het resultaat is een eigentijdse missie en een lokaal georiënteerde focus: wie willen wij zijn en waar willen wij ons de komende jaren op richten? Welke kansen ziet en creëert de corporatie en denkt zij te benutten. Kenmerkend in deze stap is dat de samenleving actief wordt betrokken bij het actualiseren van de visie op de lokaal maatschappelijke ontwikkelingen en (woon)vraagstukken.

Stap 2 Dialoog belanghebbenden → Lokaal maatschappelijke agenda

Doel van de dialoog is om samen met de lokale belanghouders en gemeenten de maatschappelijke vraagstukken in kaart te brengen en te zoeken naar de gemeenschappelijke kansen en mogelijkheden om deze op te pakken. Het resultaat is een 'unieke' agenda per gemeente, dorp of wijk, waarbij voor de afzonderlijke woonvraagstukken de oplossingsrichting, betrokkenheid en vereiste inzet van de verschillende partijen is geïnventariseerd. Kenmerkend in deze stap is de actieve inbreng van lokale belanghouders uit aanpalende beleidsterreinen. Waarbij de missie van de corporatie (uit stap 1) voor een belangrijk deel de breedte van de dialoog bepaalt.

Stap 3 Afwegen → Keuzes investeringen

Doel van het afwegen is om expliciet te bepalen welke (woon)vraagstukken de corporatie wil en kan helpen oplossen. Bij de investeringskeuzes beoordeelt de corporatie of de kosten, het maatschappelijk rendement en de risico's in evenwicht zijn. De corporatie bepaalt op basis van een eigen 'afwegingskader' welke opties zij kiest om een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement te behalen. Ze beoordeelt tevens of de eigen organisatie en de betrokken (keten)partners in staat zijn de prestaties te leveren die nodig zijn om de vraagstukken in samenhang op te pakken. Het resultaat is een afgewogen, verantwoorde en transparante investeringskeuze, passend binnen de missie van de onderneming en vastgelegd in bijvoorbeeld een (operationeel) ondernemingsplan.

Stap 4 Onderhandelen met partners → Contracten

Nadat de corporatie de prioriteit en haalbaarheid van de projecten, producten en diensten heeft bepaald (stap 3), gaat zij met haar (keten)partners in overleg om de invulling en uitvoering van het maatschappelijke programma te bespreken. Het resultaat van de onderhandelingen zijn zakelijke afspraken over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de (keten)partners, vastgelegd in (prestatie)contracten. Kenmerkend van deze stap is dat de corporatie en de (keten)partners zich op basis van de afspraken committeren aan de geformuleerde doelstellingen, resultaten en invulling van het programma.

Stap 5 Creëren → Maatschappelijke prestaties

Doel van deze stap is om op basis van de gemaakte afspraken met de (keten)partners (stap 4) de projecten en activiteiten uit het programma klant- en resultaatgericht uit te voeren, waarbij voortdurend wordt bewaakt of de geformuleerde resultaten nog altijd leiden tot de gewenste maatschappelijke prestaties. Dit vereist een goed programma- en ketenmanagement en waar nodig bijsturing door veranderende omstandigheden. Kenmerk van deze stap is dat binnen afgesproken kaders de professionals 'in het veld' de ruimte hebben om responsief en zakelijk te handelen en bij te sturen.

Stap 6 Verantwoorden → Vertrouwen en een goede reputatie

Het doel van verantwoorden is de gecreëerde maatschappelijke prestaties (stap 5) af te zetten tegen de eerder geformuleerde ambities. Over deze prestaties wil de corporatie zowel intern als extern verantwoording afleggen. Het intern toezicht beoordeelt naast de bedrijfscontinuïteit ook de toegevoegde waarde van het bedrijfsresultaat voor de samenleving. Ook aan de samenleving wil de corporatie verantwoording afleggen over haar maatschappelijke prestaties. Een evaluatie waarbij ook de (keten)partners zijn betrokken, levert verbeteracties op die als input dienen voor de volgende beleids- en uitvoeringscyclus (stappen 1 t/m 6). Kenmerkend van deze stap is de attitude om extern verantwoording af te willen leggen, transparant te willen zijn en van de ervaringen te willen leren.

Tekstkader 5.1 Het concept-Maatschappelijk Ondernemen

Bron: Aedes (2007c); KMO (2008)

In het stappenplan zoals geformuleerd door het KMO (2008) valt op, dat alles ‘van binnen naar buiten’ is geformuleerd. Maatschappelijk ondernemen begint in het concept-MO bij de corporatie zelf, terwijl het in belangrijke mate ‘van buiten naar binnen’ zou moeten lopen. Dit zegt alles over de vormen van organiseren die men gebruikt: sturing en inrichting volgens interne oriëntaties, dus systeemgedreven organiseren domineert.

Ter illustratie:

- Allereerst valt het gebruik van de woorden ‘stappenplan’ en ‘processtappen’ op. Beter is: fasen in het proces.
- Bij Stap 1 staat: “Kenmerkend in deze stap is dat de samenleving actief wordt betrokken bij ...” Dit laat nog steeds de leidende rol van de corporatie zien. Het gaat om de samenleving!
- Bij Stap 2 staat: “Het resultaat is een ‘unieke’ agenda per gemeente, dorp of wijk, ...” Dit is een projectbenadering.
- De formulering van Stap 3 is dominant intern georiënteerd: “Bij de investeringskeuzes beoordeelt de corporatie of de kosten, het maatschappelijk rendement en de risico’s in evenwicht zijn.” Vergelijk extern georiënteerd: Wat heeft betekenis voor bewoners, etc.
- Stap 4 staat geheel in ‘macht’.
- Bij Stap 5 staat: “..., waarbij voortdurend wordt bewaakt of de geformuleerde resultaten nog altijd leiden tot de gewenste maatschappelijke prestaties.” Door wie gewenst?
- Bij Stap 6 staat: “Het intern toezicht beoordeelt naast de bedrijfscontinuïteit ook de toegevoegde waarde van het bedrijfsresultaat voor de samenleving.” Wie bepaalt wat resultaat is?

Brochure Aedes

Aedes heeft in 2007 een brochure uitgebracht, getiteld ‘Eigentijds maatschappelijk ondernemen in de praktijk. Door 32 corporaties in beeld gebracht’. Hierin wordt het concept-MO met de 6 processtappen gehanteerd, zoals geformuleerd in tekstkader 5.1. Per processtap met bijbehorende formulering wordt een aantal praktijkvoorbeelden gegeven. Opmerkelijk is, dat de formulering van de processtappen in het concept-MO - zie tekstkader 5.1 - veelal ‘harder’ en meer intern georiënteerd is dan de praktijkvoorbeelden die bij iedere stap worden gegeven.

Kennelijk gaan sommige individuele corporaties contextgedreven te werk, terwijl de ontwikkelaars van het concept-MO, dat bedoeld is om woningcorporaties een praktische handreiking voor het maatschappelijk ondernemen te bieden, die weg niet zijn ingeslagen.

Ter illustratie: Processtap 5 Creëren → Maatschappelijke prestaties

In het concept-MO - zie tekstkader 5.1 - staat bij deze stap: “Doel van deze stap is om op basis van de gemaakte afspraken met de (keten)partners (stap 4) de projecten en activiteiten uit het programma klant- en resultaatgericht uit te voeren, waarbij

voortdurend wordt bewaakt of de geformuleerde resultaten nog altijd leiden tot de gewenste maatschappelijke prestaties. ...etc.”

Een van de praktijkvoorbeelden bij deze stap maakt daarentegen een taal herkenbaar die geheel in overeenstemming is met ‘van buiten naar binnen’ denken, werken en organiseren. Het betreft ‘Het Kan wél in Leiden’, zie tekstkader 5.2.

Het Kan wél in Leiden

Wat willen bewoners aanpakken in hun buurt? Wat voor ideeën om de ‘leefbaarheid’ te vergroten, of in gewoon Nederlands de buurt gezelliger te maken leven er bij de bewoners? Er zijn genoeg bewoners die boordevol plannen zitten, maar hoe worden die werkelijkheid? Woningcorporatie de Sleutels van Zijl en Vliet uit Leiden ondersteunt met collega-corporaties Ons Doel en Portaal initiatieven van bewoners om de leefbaarheid in hun wijk te verbeteren, onder de noemer Kan wél! De corporatie heeft tot dusver dertien initiatieven van bewoners ondersteund. Zo is er in de wijk een wekelijkse soos voor tienermoeders en wordt er gesport met Edsel Coffie. Er wordt zelfs een nieuw schip gebouwd door jongeren die werkervaring kunnen gebruiken. Creativiteit en enthousiasme genoeg dus. Want let wel, de bewoners hebben alles zelf gedaan. Ze kregen daarbij hulp van een Kan wél-medewerker bij het realiseren van hun plannen. In Leiden blijkt het stimuleren en faciliteren van bewoners buitengewoon succesvol. En dit is nog maar het begin, aldus de betrokken corporaties in Leiden. Dus als u nog twijfelt of dit ook bij u lukt: het Kan wél!

Tekstkader 5.2 Praktijkvoorbeeld Processtap 5, concept-MO

Bron: Aedes (2007c)

Geconcludeerd kan worden dat het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen van belang is dat *alle betrokkenen* - niet alleen bestuurders en managers van individuele corporaties maar ook Aedes en het Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen - alle vier oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren, met inbegrip van de taal die erbij past, kunnen herkennen.

5.6 Maatschappelijke ondernemingen en marketing

5.6.1 Inleiding

In de marketingliteratuur en -praktijk wordt de term ‘oriëntatie’ veelvuldig gebruikt. Het begrip ‘oriëntatie’ in de marketing dient echter niet verward te worden met het begrip ‘oriëntatie’ van Van Dinten (2003). In de marketing betekent oriëntatie ‘gerichtheid’, ‘gericht zijn op’. Het begrip ‘customer orientation’ laat zich dan vertalen als klantgerichtheid of klantoriëntatie en het begrip ‘market orientation’ als marktgerichtheid of marktorientatie. Klantgerichtheid en marktgerichtheid impliceren dat de organisatie ‘naar buiten kijkt’, hetgeen in de marketing wel externe oriëntatie wordt genoemd; wederom niet te verwarren met externe oriëntatie overeenkomstig Van Dinten.

Non-profitorganisaties in de sectoren volkshuisvesting, onderwijs, zorg en welzijn hebben in de periode van ‘verstatelijking’ (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1) een sterke

gerichtheid op de overheid ontwikkeld. Daarbij raakten de wensen en behoeften van afnemers uit het zicht (De Waal, 2000). In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, de decennia van 'vermarketing', trok de overheid zich financieel terug. Non-profitorganisaties kregen commerciële concurrenten en gingen ook onderling meer concurreren. Ze gingen steeds meer in een marktsituatie opereren, waarbij ze geconfronteerd werden met kritischer wordende consumenten en een toenemende heterogeniteit van consumentenbehoeften. Er ontstond bij deze organisaties een groeiende behoefte aan ondernemerschap en een toenemende belangstelling voor marketing als onderdeel van ondernemerschap.

In hun positie als maatschappelijke onderneming beseffen deze organisaties dat hun gerichtheid op de omgeving niet meer kan bestaan uit een dominante overheidsoriëntatie, maar een meer marktgerichte en klantgerichte oriëntatie moet worden.¹⁶⁰ Door toepassing van marketing wil men die gerichtheid op de markt en in het bijzonder de klant bereiken.

Marketing is ontstaan in de sector van private naar winst strevende bedrijven. Wanneer we de marketingliteratuur in ogenschouw nemen, valt op dat de hoofdmoot van de marketingliteratuur is geschreven op deze organisaties. Er is wel enige literatuur over marketing voor non-profitorganisaties, maar die literatuur behelst in wezen een uitbreiding van het toepassingsdomein van de 'gewone' marketing naar non-profitorganisaties.

Maatschappelijke ondernemingen hebben een maatschappelijke missie. Ze staan fundamenteel anders in de wereld dan commerciële ondernemingen. Dit betekent dat ze niet zonder meer allerlei marketingmethoden en -technieken uit het commerciële bedrijfsleven naar hun eigen organisatie kunnen transplanteren, maar marketing moeten bedrijven op een manier die bij hen past. Hierover worden in deze paragraaf enige gedachten ontvouwd. Als basis hiervoor wordt allereerst in de paragrafen 5.6.2 en 5.6.3 het begrip 'marketing', zoals dat in de marketingliteratuur naar voren komt, aan een beschouwing onderworpen.

5.6.2 Marketing als managementfilosofie of visie

Het ontstaan van het marketingconcept kan worden beschouwd als een nieuwe fase in de ontwikkeling van managementfilosofieën (zie Leeftang 1994; Hoekstra 1994). Rond 1950 formuleert men het marketingconcept, dat vervolgens door steeds meer organisaties als visie of filosofie wordt geadopteerd. Dit na een periode - van 1930 tot 1950, ten tijde van de depressie en de Tweede Wereldoorlog - waarin het verkoopgerichte denken ('selling concept') de heersende managementfilosofie was. In

¹⁶⁰ Zo beschrijft Anne-Marie Laeven (2008) in haar proefschrift over marktorientatie bij algemene ziekenhuizen dat als gevolg van de invoering van het nieuwe zorgstelsel en de daarmee gepaard gaande gereguleerde marktwerking, de oriëntatie van algemene ziekenhuizen op hun omgeving een meer marktgerichte oriëntatie moet worden. Daarbij moeten ziekenhuizen zich volgens Laeven ook (blijven) oriënteren op de regulerende instituties, zijnde de overheid en overheidsinstituties, kortweg overheidsoriëntatie genoemd.

de periode daarvoor tot omstreeks 1930 domineerden het productiegerichte denken ('production concept') met zijn streven naar efficiency bij productie en distributie, en het productgerichte denken ('product concept'), waarin de nadruk ligt op de kwaliteit van het aangeboden. Kenmerkend voor zowel het productie- en productgerichte denken als het verkoopgerichte denken is dat het product van de organisatie als een gegeven wordt beschouwd (Hoekstra, 1994). Het verkoopgerichte denken draait daarbij om een sterke verkoopafdeling en veelal agressieve verkoop- en promotie-activiteiten.

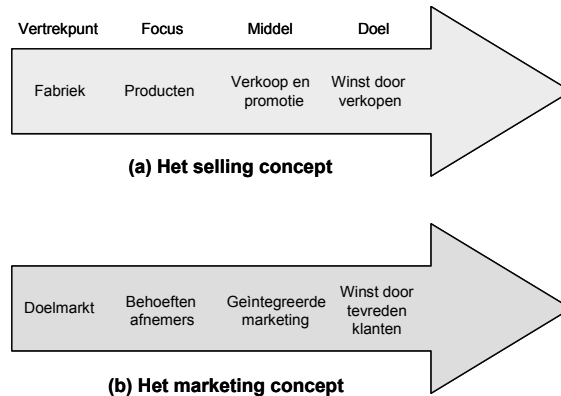
In de jaren vijftig en zestig breekt het marketingconcept als managementfilosofie door, met name bij Amerikaanse en wat later ook bij West-Europese fabrikanten van consumentengoederen. In deze naoorlogse periode, gekenmerkt door groeiende welvaart en volwassen wordende markten, komt bij steeds meer fabrikanten 'de omgeving' in de zin van de *afnemersmarkt* in beeld. Het besef dringt door "dat het belangrijker is een markt te hebben dan een fabriek te bezitten" (Kuhlmeijer, 2000). Met het oog hierop kunnen de aan te bieden producten niet meer als een gegeven worden beschouwd. *Alvorens* te produceren is het nodig om de markt te begrijpen en kennis te hebben van de wensen en verlangens van afnemers in de markt of in de gekozen doelgroep, zijnde het deel van de markt waarop men zijn inspanningen wil richten. Men beschikt in die tijd niet over (en is ook niet op zoek naar) gegevens van afzonderlijke individuen, maar maakt bij het formuleren van het aanbod gebruik van kennis op geaggregeerd (namelijk doelgroep-)niveau op basis van marktonderzoek (Hoekstra, 2003).

Ten opzichte van de eerdere managementfilosofieën behelst het marketingconcept een omwenteling in de zin dat met betrekking tot het actief zijn van de organisatie op afzetmarkten geen 'inside-out-perspectief' wordt gehanteerd maar een 'outside-in-perspectief' ofwel 'het van de markt uit terugdenken'. Het bedrijf probeert daarbij uit te zoeken wat de behoeften en wensen van afnemers in de doelgroep zijn en vertaalt dat in een aanbod waarmee klanten kunnen worden aangetrokken en tevreden gesteld. Deze oriëntatie van organisaties op de markt en in het bijzonder op afnemers wordt '*customer orientation*' genoemd.

Het centraal stellen van klanten en hun wensen vraagt volgens de filosofie om *integratie van inspanningen* binnen de organisatie. Men spreekt hier van 'integrated effort', 'integrated marketing' of 'coordinated marketing'.

Een derde element van het marketingconcept is de zogenoemde '*profit orientation*'. Volgens de filosofie is het tevreden stellen van klanten belangrijk omdat dit uiteindelijk ook in het voordeel van de aanbieder is. Zo spreekt Webster (1988) van: "satisfying customer needs *as the key to* long-term profitability" (cursief toegevoegd). Klanten komen dan immers vaker uit eigen beweging terug, de wervingskosten kunnen dalen, de continuïteit van de aanbiederende onderneming wordt gewaarborgd en de mogelijkheden voor omzet- en winstgroei nemen toe (Peelen, 1995). Hierbij dient onder 'profit' een langetermijnwinst te worden verstaan.

Het marketing concept met zijn elementen wordt door Kotler (2000) als volgt schematisch weergegeven in het contrast met het selling concept.



Figuur 5.8 Het marketing concept in het contrast met het selling concept
Bron: Kotler (2000)

Kort weergegeven zegt de marketingfilosofie:

dienen klantbelang → dienen bedrijfsbelang

In deze redenering wordt het gericht zijn op de klant niet als op zichzelf staand beschouwd. De organisatie die handelt volgens het marketingconcept hoeft het centraal stellen van de klant niet als intrinsiek waardevol te beschouwen, maar dient de klant centraal te stellen omwille van het eigen economisch overleven en succes. ‘Satisfying customer needs’ wordt als belangrijk beschouwd ‘*as the key to long-term profitability*’.¹⁶¹ Uiteindelijk moet de gerichtheid op de klant als middel voor het voortbestaan en succes van de onderneming worden begrepen en gaat het erom dat de onderneming zelf beter af is. Zo omschrijft Grönroos (1994) het marketingconcept als: “the notion that the firm is best off by designing and directing its activities according to the needs and desires of customers in chosen target markets”.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre ‘customer orientation’ tot zijn recht kan komen als de onderneming om economische redenen gericht is op de klant en de gerichtheid op de klant voor de onderneming geen waarde op zich heeft die los staat van de winstgevendheid. Kan er dan wel sprake zijn van ‘centraal stellen van de klant’?

In dit verband treffen we in de marketingliteratuur de gedachte aan dat op winst gerichte organisaties zich niet direct moeten richten op het genereren van winst maar

¹⁶¹ Zie o.a. Kotler (1976); Webster (1988). Cursief toegevoegd.

dat winst ‘verdiend’ moet worden.¹⁶² Winst is een gevolg ofwel een ‘beloning’ voor het (beter dan de concurrenten) creëren van waarde voor de klant (‘customer value’) en tevreden stellen van de klant. In deze opvatting is het zaak dat alle aandacht van de onderneming gericht wordt op het creëren van waarde voor de klant; dan volgt de winst vanzelf. Met andere woorden: winst verschijnt (vanzelf, onbeheerst) ‘op de rug’ van het creëren van customer value en is in plaats van doel eerder ‘toegift’.¹⁶³

Echter, wat in het marketingdenken als beloning of ‘toegift’ naar voren wordt gebracht, wordt tegelijk voorgesteld als een zaak die ondernemingen zoveel mogelijk zeker moeten stellen. Volgens de marketingliteratuur moet de onderneming ‘*managen* voor resultaten’. Gericht zijn op de klant en zo goed mogelijk voorzien in de behoeften van afnemers is *van belang zolang dat leidt tot winst*.¹⁶⁴

Hier komt een intrinsieke spanning in het marketingdenken naar voren.

Enerzijds presenteert men de onderneming die handelt volgens het marketing-concept als een onderneming ‘waarin de klant centraal staat’.¹⁶⁵ Dit suggereert dat het gericht zijn op de klant voor de onderneming een waarde op zich heeft en dat winst als een gevolg ofwel *een te toetsen resultaat* wordt gezien.

Anderzijds wordt in de literatuur over marketing management onder het marketingconcept over het algemeen verondersteld dat de onderneming streeft naar maximale winst overeenkomstig de neo-klassieke theorie van de onderneming (Anderson, 1982). Kenmerkend voor een onderneming met zo’n doelstelling is dat op alle niveaus in het bedrijf duidelijke financiële doelstellingen worden gesteld en het realiseren van die doelstellingen scherp wordt gecontroleerd. Het zo goed mogelijk dienen van het klantbelang wordt aldus gekoppeld aan *vooraf vastgestelde financiële normen*.

Echter, naarmate dergelijke financiële normen meer bepalend zijn voor de houding en het gedrag ten opzichte van klanten, wordt tegelijk de gerichtheid op de klant aangetast en daarmee ook de ‘sleutel’ tot winst op lange termijn.

Interpretatie van de marketingfilosofie in termen van betekenisgeving

Hoe laat de marketingfilosofie zich nu begrijpen in termen van oriëntaties zoals gedefinieerd door Van Dinten (2003)? Mijns inziens kan de marketingfilosofie worden getypeerd als een ‘win-win’ benadering met als kenmerk het door de onderneming zo goed mogelijk trachten te dienen van zowel het klantbelang als het bedrijfsbelang. Je

¹⁶² Zie o.a. Bell en Emory (1971), en Kotler (2000, p.23): “The ultimate purpose of the marketing concept is to help organizations to achieve their objectives. In the case of private firms, the major objective is profit (...) Private firms should not aim for profits as such but to achieve profits as a consequence of creating superior customer value.”

¹⁶³ De uitdrukking ‘op de rug’ heb ik van Han van Diest (2000, p.228).

¹⁶⁴ Zie o.a. Houston (1986, p.85): “Satisfaction of the market’s demand is important to the extent that doing so yields profits.”

¹⁶⁵ Een uitzondering hierop treffen we aan in het artikel van Houston en Gassenheimer (1987, p.15) over marketing en ruil. Vanuit het perspectief van de ruil stellen zij ronduit dat in de marketing het belang van de aanbieder voorop staat: “The last point, that the focus of marketing is the taking care of one’s own needs, is likely to be objectionable to some marketers. We have built a myth about how our purpose is to serve customers’ needs and it seems to help some marketers feel more comfortable with their subject matter.”

zou ook kunnen zeggen: *'twee heren naar tevredenheid trachten te dienen'*.¹⁶⁶ De onderneming kiest bewust voor deze benadering omdat ze er rationeel gezien zelf voordeel van heeft om gericht te zijn op de klant. Uiteindelijk gaat het erom zelf beter af te zijn. Dit impliceert dat de onderneming bij betekenisgeving blijft uitgaan van zichzelf. De oriëntatie is in termen van Van Dinten feitelijk nog steeds intern.

Belangrijke veronderstelling van (het regime van) de onderneming bij de keuze voor deze 'win-win' benadering is, dat de afnemers in de gekozen doelgroep eveneens hun eigenbelang nastreven en bij de aanbieder willen terugzien dat hun belangen worden behartigd. De klant wordt in deze 'win-win' benadering in wezen gezien als een homo economicus, die weloverwogen alleen die producten en diensten koopt die zijn behoeften bevredigen en die altijd vrijheid van keuze wil hebben. Met andere woorden: veronderstelling is dat ook de afnemers in de gekozen doelgroep in een interne oriëntatie staan.

Het marketingconcept als managementfilosofie is overigens in de loop der jaren geëvolueerd. Janny Hoekstra (2001) schetst een ontwikkeling van het marketingconcept als managementfilosofie, naar het strategisch marketingconcept, en vervolgens naar het customer concept als managementfilosofie. Hierin komt een aandachtsverschuiving in de marketing tot uitdrukking van grote segmenten en transacties onder het marketingconcept, naar kleine segmenten en relaties onder het strategisch marketingconcept, eindigend bij aandacht voor (relaties met geselecteerde) individuele afnemers, individuele klantwensen en vormen van maatwerk of customization onder het customer concept (Hoekstra et al., 1999). Onder het customer concept beschikt de onderneming over gegevens van individuele klanten.

5.6.3 Marketing als activiteiten

Ruil wordt vrij algemeen als kern van de marketing gezien. Zo komt Koster (1991) in zijn proefschrift middels een uitgebreide analyse van definities van marketing in de literatuur, tot de volgende definitie van marketing: 'Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht ruiltransacties te bevorderen, te vergemakkelijken en te bespoedigen.' Volgens de definitie van marketing uit het NIMA Marketing Lexicon is marketing 'de discipline die erop gericht is ruilrelaties te bevorderen en bespoedigen.'

De ruil verschijnt zowel in de definitie van het klassieke marketing management - sinds het einde van de jaren tachtig ook wel 'transactiemarketing' genoemd - als in de definitie van de latere 'relatiemarketing', die is opgekomen aan het eind van de jaren tachtig. Zo luidt de definitie van marketing management van de American Marketing Association uit 1985:

'Marketing (management) is the process of planning and executing the conception, pricing, promotion and distribution of ideas, goods and services to create exchanges that satisfy individual and organizational objectives.'

Relatiemarketing wordt door Grönroos (1990, 1994) als volgt gedefinieerd:

¹⁶⁶ 'Twee heren dienen' is de titel van een boekje van Ed Peelen (1995) in de serie Marketing Dilemma's.

‘Marketing is to establish, maintain, and enhance relationships with customers and other partners, at a profit, so that the objectives of the parties involved are met. This is achieved by a mutual exchange and fulfillment of promises.’

Marketing is ruil, maar niet alle ruil is marketing. Volgens Koster (1991) is er alleen sprake van een marketingruil(proces) indien is voldaan aan de criteria:

1. vrijwilligheid: ruil onder dwang is hiermee uitgesloten;
2. overeenkomst: tussen partijen dient er expliciet of impliciet een afspraak te bestaan over wederzijdse rechten en plichten;
3. minstens twee partijen;
4. wederkerigheid: er moet sprake zijn van een ‘quid pro quo’-transactie, waarbij ruil een middel is om iets van waarde te krijgen, waartoe iets anders van waarde moet worden afgestaan. In principe betreft het hier ruilwaarden: wat A ontvangt heeft B afgestaan en omgekeerd.

In het marketingruilbegrip is de ruil voor beide partijen een middel om iets te verkrijgen of bereiken.¹⁶⁷ De ruilpartijen gaan een ruil met elkaar aan om hun eigen doelstellingen te bereiken. Een marketingruil komt alleen maar tot stand als beide partijen er naar hun mening netto beter van worden (‘win-win’), met andere woorden: voor beide partijen moet gelden dat de ontvangen waarden hoger gewaardeerd worden dan de opgeofferde waarden. Koster (1991) noemt dat een ‘resultaatgenererende voorwaarde’. Een tweede resultaatgenererende voorwaarde is dat de betreffende ruil-transactie voor beide partijen de voordeligste manier is om de verlangde waarden te verkrijgen. Daarnaast noemt Koster (1991) een aantal ‘in staat stellende voorwaarden’, waaronder communicatie.

Het ruilbegrip leidt volgens Kotler (1976) natuurlijkerwijs tot het begrip ‘markt’. Zijn definitie van markt luidt: ‘A market is an arena for potential exchanges.’

Geheel in lijn met ruil als kern van de marketing geeft Willenborg (1999) een interessante theoretische interpretatie van marketing vanuit een Sociaal Dilemma perspectief. In dat perspectief gaat het om de vraag hoe je samenwerking krijgt tussen egoïsten, dus mensen die in termen van Van Dinten in de zelfreferentiële oriëntatie/iaoz staan (zie Axelrod, 1984). Over deze vooronderstelling van het nastreven van eigenbelang zegt Willenborg: “This may be a rather pessimistic point of view regarding human nature, but a realistic and safe assumption in the domain of modern-day commercial exchanges.” Vanuit een Sociaal Dilemma perspectief kan marketing dan worden geïnterpreteerd als een ‘win-win’ strategie van samenwerken (coöperatie): ‘*an orientation or strategy of sellers to solve the consumer-seller dilemma in a cooperative way*’. Het individueel eigenbelang van beide partijen wordt hierbij indirect, via de wederzijds lonende samenwerking gerealiseerd. Volgens Willenborg is deze interpretatie van marketing van toepassing op zowel transactiemarketing als relatie-

¹⁶⁷ Ruil is volgens Kotler (1976) één van de vier elkaar wederzijds uitsluitende wijzen om iets te verkrijgen. Deze zijn: ruil, zelfproductie, onder dwang bemachtigen en verkrijging om niet.

marketing. Het enige verschil is dat in relatiemarketing een langere termijn van denken en afrekenen wordt gehanteerd.

Marketing houdt dan in, dat beide partijen, dus ook consumenten/klanten, coöperatief gedrag vertonen. Coöperatief gedrag (of samenwerking) kan worden beschouwd als gedrag dat de andere partij helpt om doelstellingen te bereiken en wat de andere partij derhalve graag ziet.

De partij die kiest voor samenwerking loopt de kans om uitgebuit te worden als de andere partij voor non-coöperatief gedrag kiest. Non-coöperatief gedrag kan worden beschouwd als gedrag dat de andere partij belemmert om doelstellingen te bereiken. Het omvat opportunistisch gedrag maar kan ook een vergeldingsmaatregel zijn voor non-coöperatief gedrag van de andere partij. Van non-coöperatief gedrag van de aanbieder is sprake wanneer de aanbieder het 'selling concept' hanteert: een op verkoop gerichte 'non-marketing' strategie waarin de aanbieder de winst probeert te maximaliseren door de klant te exploiteren. Het selling concept kan worden getypeerd als een 'win-lose' strategie. Non-coöperatief gedrag van consumenten/klanten omvat agressief en onredelijk veeleisend consumentengedrag, free-rider gedrag, winkeldiefstal en verzekeringsoplichting. Ook minder extreme vormen van gedrag kunnen vanuit het standpunt van de aanbieder hiertoe worden gerekend, zoals negatieve mond-tot-mondreclame, 'voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten' en de keuze voor overstappen naar een ander in het geval van ontevredenheid in plaats van een klacht indienen.

5.6.4 Marketing (management) voor non-profitorganisaties

In de jaren zeventig en tachtig groeide binnen de marketinggemeenschap het besef, dat het marketingdomein ook niet-op-winst gerichte organisaties zou moeten omvatten. Daarbij werd het bedrijven van marketing opgevat als het toepassen van de marketing managementbenadering.¹⁶⁸ Zo is de bovenstaande definitie van marketing management van de American Marketing Association uit 1985, niet alleen van toepassing op naar winst strevende bedrijven, maar ook op non-profitorganisaties.

De ruilbenadering benadrukt het verband tussen het doel dat de aanbieder met marketing wil bereiken en de incasso van de 'tegenprestatie' die de klant levert. Dat is duidelijk te zien in het 'vereenvoudigd schema van de marketingruil in generieke zin' van Buurma (2000).¹⁶⁹ In dit model kan de tegenprestatie van de klant zowel financieel van aard zijn als niet-financieel, zoals tijd en moeite.

¹⁶⁸ Volgens Wierenga en Waarts (1993) is in Nederland met name sinds de jaren negentig het gebruik van marketing in de zin van het toepassen van de marketing managementbenadering steeds verder doorgedrongen tot de non-profitsector.

¹⁶⁹ In de interviews met maatschappelijke ondernemingen ten behoeve van de meervoudige casestudy (zie hoofdstuk 6) is het ruilmodel van Buurma (2000) aan de ondervraagden voorgelegd.

<i>Ruilsubjecten:</i>		<i>Ruilobjecten (waarden)</i>	<i>Ruil</i>	<i>Doelstellingen:</i>
- Klant	→	- Tegenprestatie		- Klant: behoeftebevrediging
- Aanbieder	→	- Product		- Aanbieder: organisatiedoel

Figuur 5.9 Vereenvoudigd schema van de marketingruil in generieke zin
Bron: Buurma (2000)

Welk doel willen non-profitorganisaties met marketing bereiken? In de literatuur wordt het gebruik van marketing door non-profitorganisaties verbonden met het realiseren van een gezonde exploitatie en het overleven van de eigen organisatie. Niet de sociale missie, de *bestaansreden* van de organisatie lijkt leidend te zijn voor het toepassen van marketing maar het zeker stellen van het eigen bestaan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen die Broere en Heuvel (1994) en Kotler (2000) koppelen aan het gebruik van marketing door non-profitorganisaties. Broere en Heuvel (1994, p.17) stellen: “Elke organisatie heeft doelstellingen. Bij non-profitorganisaties zijn deze doorgaans niet in termen van omzet of winst geformuleerd, maar bijvoorbeeld wel in termen van aantallen bezoekers of adviezen.” Kotler (2000, p.23) noemt als doelstelling: ‘surviving and attracting enough funds to perform useful work.’

Ruil als kern van de marketing brengt voor non-profitorganisaties de volgende redenering met zich mee: als organisaties (marketing)ruilprocessen met hun afnemers - consumenten of patiënten of burgers - kunnen aangaan, dan is marketing (als ruilbevorderende activiteit) door die organisaties bewust en actief toe te passen. Het toepassen van marketing behelst dan het hanteren van de marketing management-benadering. De onderneming probeert hierbij te achterhalen wat de behoeften en wensen van afnemers in de doelgroep zijn, waarna de marketingmix wordt ingesteld om de gewenste respons aan de doelgroep te ontlokken¹⁷⁰ en een ruil met doelgroepleden tot stand te laten komen. Deze ruil brengt beide partijen voordeel (win-win).

De algemene ruilgedachte heeft er mijns inziens toe geleid dat er geen speciale benadering van marketing voor non-profitorganisaties is. Er is weliswaar een bescheiden hoeveelheid literatuur onder de noemer ‘marketing voor non-profitorganisaties’ - zie bijvoorbeeld op de Nederlandse praktijk gerichte boeken van Broere en Heuvel, 1994; Poll, 2001; Bekkers et al., 2007) - , maar die literatuur biedt

¹⁷⁰ Van Waterschoot en Van den Bulte (1992) onderscheiden 4 generieke marketingfuncties die moeten worden ingevuld “to make the potential exchange partner consummate the exchange”: ‘Configuring something valued by the prospective exchange partner’, ‘Determination of the compensation and sacrifices to be brought by the prospective exchange partner’, ‘Placing the offer at the disposal of the prospective exchange party’ en ‘Bringing the offer to the attention of the prospective exchange party and influencing its feelings and preferences about it’. Voor de concrete invulling van deze functies zijn de 4 P’s, de ‘marketing tools’ beschikbaar.

doorgaans de klassieke marketing managementbenadering of de traditionele marketingplanningsmethodiek. Daarbij valt op dat het denken over marketing voor non-profitorganisaties achterloopt op de marketingliteratuur die op naar winst strevende bedrijven geschreven is.

Reflectie

Opgemerkt moet worden, dat de ruilbenadering bij non-profitorganisaties hand in hand gaat met een win-win denken aangaande de betrekkingen en interacties tussen de organisatie en haar afnemers en andere doelgroepen. In dat win-win denken wordt alles zoveel mogelijk geëxpliciteerd. Noties als helpen en betrokkenheid bij de klant passen niet in dit denken. Zeker als de in paragraaf 5.6.3 genoemde vier criteria van Koster (1991) voor een marketingruil ruim worden uitgelegd of genegeerd, hetgeen in op de praktijk gerichte boeken over marketing voor non-profitorganisaties nogal eens gebeurt, kun je in alles wel een marketingruil ontwaren. Deze manier van kijken door de bril van ruil leidt tot formuleringen zoals: “Ouderen hebben als afnemers belang bij de intramurale en extramurale diensten die een verzorgingshuis aan hen levert. Hun aandeel in de ruil bestaat daarin dat zij door zich te laten verzorgen een geldstroom op gang brengen naar de organisatie” (Poll, 2001). Mijns inziens is het vanuit het perspectief van die ouderen welhaast onvoorstelbaar dat zij het idee hebben bezig te zijn met een vrijwillige ruil.

De bescheiden hoeveelheid literatuur over marketing voor non-profitorganisaties biedt maatschappelijke ondernemingen mijns inziens nauwelijks houvast voor een invulling van marketing die bij zulke organisaties past. Deze literatuur betreft in wezen een uitbreiding van het toepassingsdomein van de ‘gewone marketing’ met ruil als grondslag naar non-profitorganisaties.

Maatschappelijke ondernemingen vormen een bijzondere categorie organisaties in de Nederlandse non-profitsector (CBMO, 2008). Maatschappelijke ondernemingen verschillen van zuiver commerciële ondernemingen in de gerichtheid van hun doelstelling. Ruil als kern van de marketing past bij zuiver commerciële ondernemingen, die gekenmerkt worden door een naar binnen gekeerde doelstelling. Echter, voor maatschappelijke ondernemingen als organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling kan de fundamentele vraag gesteld worden of het bedrijven van marketing gezien zou moeten worden als het verrichten van ruilbevorderende activiteiten. Anders gezegd: *zou ruil de grondslag van marketing voor maatschappelijke ondernemingen moeten zijn?*

Het navolgende is erop gericht tot een onderbouwd antwoord op deze vraag te komen. Allereerst wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de marketingpraktijk van winstgedreven organisaties. De vraag hierbij is of maatschappelijke ondernemingen zich hieraan zouden moeten spiegelen.

5.6.5 De marketingpraktijk van naar winst strevende bedrijven

De klassieke marketing managementbenadering

In de marketingwetenschap, het onderwijs en de bedrijfspraktijk is het bedrijven van marketing lange tijd, vanaf de jaren zestig tot aan het begin van de jaren negentig, vereenzelvigd met het hanteren van de marketing managementbenadering. Kenmerkend voor deze benadering is het innemen van het standpunt van de organisatie en wel in het bijzonder dat van de ‘marketingbeslissers’ in de organisatie. Centraal staat de geïntegreerde inzet van de marketinginstrumenten (de vier P’s: Product, Price, Place en Promotion) ten behoeve van het bewerkstelligen van “de ad hoc transactie en de daaruit voortvloeiende ruil van een goed of dienst tegen geld met in het algemeen *anonieme klanten*” (Schijns, 1998, p.14). Grönroos (1994, p.10) spreekt van: “(...) achieving exchanges in isolated transactions through the use of the Four P’s of the marketing mix”. Vanwege dit kenmerk wordt de klassieke marketing managementbenadering vanaf de late jaren tachtig ook wel aangeduid met ‘transactiemarketing’, ter onderscheiding van de dan opkomende ‘relatiemarketing’. In de klassieke marketing managementbenadering wordt een kort tijdsperspectief gehanteerd. “As transaction marketing means that the firm focuses on single exchanges or transactions at a time, the time perspective is rather short” (Grönroos, 1994, p.10). Mensen en sociale processen worden niet in de beschouwing betrokken. “There is no need to consider people or social processes when the units of analysis are products, prices, costs, firms and transactions” (Webster, 1992, p.6).

De marketing managementbenadering, die voortkomt uit studies over de marketing van consumentengoederen, heeft in de praktijk een manipulatief karakter gekregen. Hier is vanaf de late jaren tachtig vanuit de hoek van de opkomende dienstenmarketing nadrukkelijk op gewezen door de Scandinavische wetenschappers Gummesson (1991, 1994) en Grönroos (1990, 1994), representanten van de zogenoemde Nordic School of Services. De beide wetenschappers maken hier de vergelijking met een stimulus-respons model: als we de 4 P’s maar op de juiste manier en in de juiste combinatie instellen en op de consument loslaten, dan koopt de consument ons product wel.¹⁷¹ Zij pleiten voor ‘relatiemarketing’ als ‘nieuw marketingparadigma’.

Relatiemarketing

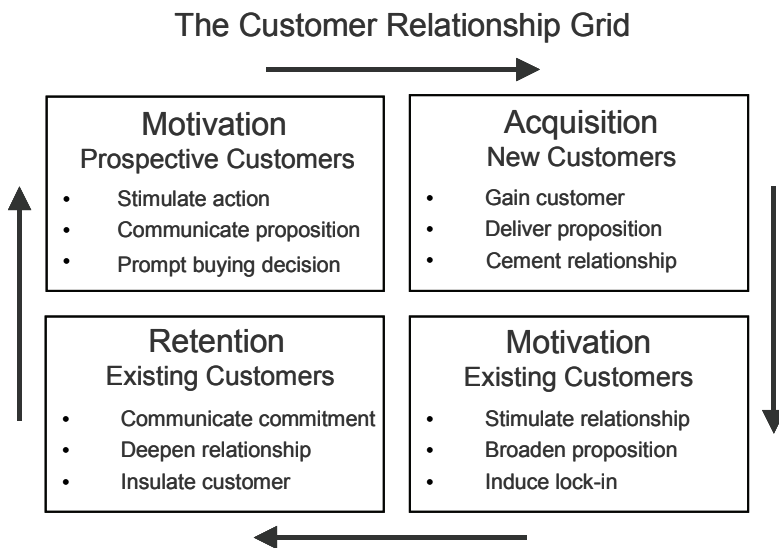
Waar het gaat om de betrekkingen met afnemers zien we vanaf de late jaren tachtig in de marketingliteratuur en -praktijk een aandachtsverschuiving van transacties met

¹⁷¹ Beide wetenschappers verzetten zich tegen het gebruik in de jaren tachtig om de marketingmix benadering ook toe te passen op diensten. Het feit dat het daarbij voor diensten nodig bleek te zijn aan de oorspronkelijke vier P’s drie extra P’s toe te voegen, die van personeel, proces en fysiek bewijs, zien zij als symptoom voor de beperktheid van de marketingmix benadering. Ze wijzen erop dat diensten in belangrijke mate tot stand komen in interacties tussen dienstverlener en klant, die zich afspelen buiten de traditionele marketingfunctie zoals gedefinieerd door de 4 P’s van de marketingmix. Deze interacties zijn een essentieel onderdeel van de taak van marketing. Grönroos (1990) noemt dit de ‘interactieve marketingfunctie’, welke natuurlijkerwijs gericht is op het opbouwen van duurzame relaties met klanten.

anonieme doelgroepleden, het werven van klanten en het veroveren van marktaandeel, passend bij de klassieke benadering van marketing, naar het opbouwen en onderhouden van relaties met individuele afnemers, het langer vasthouden van klanten en het veroveren van klantaandeel (Schijns, 1998). Deze verschuiving komt voort uit de veranderingen in de marktomgeving, die aan vrijwel geen enkele onderneming voorbij gaan, en wordt geholpen door de mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie (ICT).

In de bedrijfspraktijk hebben instrumentele benaderingen van relatiemarketing de meeste weerklank gevonden (Gelderman en Tuninga, 1998). Daarbij is sprake van een eenzijdige benadering van relaties vanuit het perspectief van de aanbieder. Ondernemingen zien het opbouwen en onderhouden van relaties met klanten dan als een kwestie van *relatiemanagement*. Bij de praktische invulling wordt vervolgens gebruik gemaakt van ‘marktinstrumenten’, zoals directe communicatie met behulp van klantenbestanden en het inzetten van allerlei soorten klantenbindingsprogramma’s. Hierbij zij opgemerkt, dat bijvoorbeeld een spaarprogramma bij klanten hooguit een ‘financiële binding’ kan bewerkstelligen (Hoekstra, 1994).

Laten we eens kijken naar de onderstaande benadering van ‘relatiemarketing’, die we in de advieswereld en het bedrijfsleven geregeld tegenkomen. Relaties met klanten worden in deze benadering gezien als iets dat je als aanbieder kunt construeren. Daarbij gaat het erom de klant ‘in te sluiten’. Het belang van de klant lijkt ondergeschikt.



Figuur 5.10 The Customer Relationship Grid
Bron: The Relationship Consulting Group Ltd, 1994

Een eenzijdige benadering van relaties vanuit de aanbieder kan niet werken. In hun artikel 'Preventing the premature death of relationship marketing' stellen Fournier, Dobscha en Mick (1998):

"Ironically, the very things that marketers are doing to build relationships with customers are often the things that are destroying those relationships. Why? Perhaps we are skimming over the fundamentals of relationship building in our rush to cash in on the potential rewards of creating close connections with our customers. Perhaps we do not understand what creating a relationship really means; that is, how customers' trust and intimacy factor into the connections we are trying to forge. Relationship marketing is powerful in theory, but troubled in practice."

Customer Relationship Management (CRM)

Vanuit het besef dat het opbouwen van relaties niet mogelijk is bij een benadering van de klant als anonieme massa, richt men zich in de marketingliteratuur en -praktijk op het aanwenden van de mogelijkheden van de ICT om te kunnen inspelen op verschillen tussen klanten en klanten meer als individu te kunnen benaderen, met op de wensen van het individu afgestemde informatie en producten. Het betreft (Beltman et al., 2000):

- a) de mogelijkheid grote hoeveelheden klantgegevens bij te houden en te analyseren;
- b) door ICT ondersteunde media voor tweezijdige communicatie (interactie) met de klant, zoals internet en de telefoon;
- c) 'mass-customization' en 'massa-individualisering' (Van Asseldonk; 1998), waarbij het gaat om het aanpassen van producten aan de wensen van de individuele consument.

Onder de noemers van 'customer relationship management' (CRM) en 'one-to-one marketing' (Peppers en Rogers, 1997) legt men de nadruk op het gebruik en *de combinatie* van deze mogelijkheden om relaties met de *juiste* - doorgaans geïnterpreteerd als: de *voor het bedrijf waardevolle* - individuele klanten op te bouwen.

CRM, te beschouwen als een bedrijfsstrategie, gaat er evenals one-to-one marketing vanuit, dat verschillende klanten verschillend behandeld moeten worden. De twee bruikbaarste verschillen zijn verschillen in behoeften en in financiële waarde voor het bedrijf (customer lifetime value).¹⁷² De CRM-cyclus (Beltman et al., 2000) start bij het vergaren van informatie over de bestaande klant. Ten eerste informatie over de klant zelf, om de klant te kunnen herkennen. Ten tweede informatie die leidt tot een schatting van de financiële waarde van de klant, zowel huidig als potentieel, en ten derde informatie over de behoeften van de klant. Op basis van de beschikbare informatie kan de onderneming de klant herkennen en differentiëren (naar waarde van de klant en behoefte), waarna zowel de communicatie als het aanbod aangepast kunnen worden aan de klant. Het bedrijf kan via analyse van het klantprofiel proactief gerichte aanbiedingen doen.

¹⁷² Verwarrend en illustratief voor de ambivalentie van marketing is dat het begrip 'klantwaarde' twee betekenissen heeft, te weten waarde voor de klant, zoals gepercipieerd en ervaren door de klant ('customer value') en financiële waarde van de klant.

CRM vertoont mijns inziens ambivalentie. Dat blijkt uit de volgende observatie. Enerzijds wordt CRM in allerlei publicaties geassocieerd met ‘de klant centraal’ en ‘de klant is van koning tot keizer gekroond’. Dit suggereert dat in CRM het perspectief van de individuele klant wordt ingenomen. Anderzijds worden er voor mensen uit het bedrijfsleven colleges CRM gegeven onder de titel ‘het professionaliseren van klantrelaties ter verbetering van uw bedrijfsresultaat’. Dit suggereert dat de aanbieder vanuit zichzelf, via de een of andere methodiek, winstgevende relaties met klanten kan bewerkstelligen. De ambivalentie komt ook tot uiting in teksten zoals (Beltman et al., 2000, p.20): “Verkooppersoneel in de relatiegerichte organisatie vervult de functie van klantmanagement. Het begeleidt de klant door de verschillende fasen van de relatie en probeert telkens zowel de waarde *van* de klant als de waarde *voor* de klant te maximaliseren.”

Verder zij opgemerkt, dat CRM zich in termen van Van Dinten en Schouten (2008) laat associëren met systeemgedreven organiseren.

De bedrijfspraktijk laat veel mislukte CRM-implementaties zien. ‘Met CRM-systemen meer winst en loyalere klanten’ is het idee. Maar de praktijk ziet er anders uit. Heemstra et al. (2007) concluderen: “Een CRM-implementatie levert altijd resultaten op: sommige zijn niet bedoeld, sommige zijn niet verwacht en de meeste vallen tegen. Het gevaar bestaat zelfs dat men met een CRM-systeem omzet verliest.”

Conclusie

In paragraaf 5.6.2 hebben we gezien dat de marketingfilosofie kan worden getypeerd als een ‘win-win’ benadering met als kenmerk het door de onderneming zo goed mogelijk trachten te dienen van zowel het klantbelang als het bedrijfsbelang. Het dienen van het klantbelang gaat hand in hand met het dienen van het bedrijfsbelang, zo is de veronderstelling.

In de praktijk van winstgedreven organisaties delft de klant in de afweging van klantbelang en bedrijfsbelang vaak het onderspit. Veelal draait alles om de *succesvolle* marketinginspanning, gegeven de doelstelling van de organisatie. Dat brengt met zich mee dat marketeers beoordeeld worden op hun financiële resultaten en niet op de ontwikkeling over een langere periode van de klanttevredenheid of de ontwikkeling van de relatie met klanten.

Transactiemarketing, gekenmerkt door een kort tijdsperspectief, heeft in de praktijk een manipulatief karakter gekregen. Bij relatiemarketing en CRM denkt men niet in termen van onder welke omstandigheden relaties kunnen ontstaan en gedijen, maar in termen van ‘management’.

Het behoeft geen betoog dat maatschappelijke ondernemingen niet zonder meer CRM of de kijk op relaties zoals weergegeven in figuur 5.10 (The Customer Relationship Grid), naar hun eigen organisatie kunnen transplanteren. Voor je het weet gaan ze dan een houding en gedrag jegens klanten vertonen, die niet past bij hun doelstelling en die klanten ook niet van hen verwachten. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

5.6.6 Oriëntatie qua houding en gedrag jegens klanten

Deze paragraaf beoogt een externe oriëntatie qua (grond)houding en gedrag naar klanten herkenbaar te maken in het contrast met een interne oriëntatie. Daarbij wordt een verbinding gemaakt met de doelstelling van de organisatie.

Op basis van de gerichtheid van de doelstelling kunnen we twee typen organisaties onderscheiden:

- Organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling, of anders gezegd een intern georiënteerde doelgerichtheid.
- Organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling, of anders gezegd een extern georiënteerde doelgerichtheid.

Organisaties met een intern georiënteerde doelgerichtheid zijn gericht op het verbeteren van het rendement van het vermogen van de organisatie, of het verbeteren of in stand houden van de positie van de eigen organisatie (Van Dinten, 1989). Kort gezegd: het eigen bestaan/de winst is doel. De klant is voor dit type organisaties middel, geen doel op zich. Organisaties met een extern georiënteerde doelgerichtheid zijn gericht op de verbetering van het handelen van anderen buiten de organisatie (Van Dinten, 1989). Het eigen bestaan/de winst is voor deze organisaties middel.

Maatschappelijke ondernemingen behoren tot het type organisaties met een extern georiënteerde doelgerichtheid, evenals bijvoorbeeld de coöperatieve Rabobank. De specifieke doelstelling van de Rabobank is het leveren van waarde voor de klant ('customer value'). De specifieke doelstelling van maatschappelijke ondernemingen omvat doorgaans *mede* het leveren van waarde voor de klant.¹⁷³

Organisaties met een intern georiënteerde doelgerichtheid staan anders in de wereld dan organisaties met een extern georiënteerde doelgerichtheid. Als we aannemen dat beide typen organisaties handelen overeenkomstig hun bedoeling, dan mogen we van intern georiënteerd doelgerichte organisaties een bepaalde grondhouding en gedrag naar klanten verwachten, en van extern georiënteerd doelgerichte organisaties een andere houding en gedrag, respectievelijk een intern georiënteerde en een extern georiënteerde houding en gedrag. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillen.¹⁷⁴

Kortetermijndenken versus langetermijndenken

Intern georiënteerd gedrag van (medewerkers in) organisaties wordt gekenmerkt door een gerichtheid op directe uitbetaling. Er wordt blijk gegeven van een kortetermijndenken ten aanzien van financiële resultaten. Hierbij wordt economisch resultaat benaderd als constructie vooraf. Dit in de zin dat medewerkers denken vanuit

¹⁷³ In de interviews met maatschappelijke ondernemingen in het kader van de meervoudige casestudy (zie hoofdstuk 6) is uitvoerig ingegaan op de doelstelling van maatschappelijke ondernemingen.

¹⁷⁴ Deze tekst is een aangepaste versie van een tekst die ik eerder heb geschreven ten behoeve van een beleidsnota voor de Rabobank (Van Erk en Botter, 1996). De inhoud is voor maatschappelijke ondernemingen evenzeer relevant.

van tevoren vastgestelde financiële normen en daarnaar handelen. Veelal gaat dat gepaard met een enorme dadendrang die hoe dan ook moet worden vormgegeven.

Extern georiënteerd gedrag van (medewerkers in) organisaties getuigt van een gerichtheid op goede en langdurige relaties met klanten. Er wordt blijk gegeven van een langetermijndenken ten aanzien van het onderhouden van de relatie met de klant. Ook wordt naar de klant toe getoond dat er een langetermijnhorizon wordt gehanteerd voor wat betreft de financiële uitkomsten van de relatie. Hierbij wordt economisch resultaat benaderd als resultante van een proces. Dit in de zin dat medewerkers (en hun leidinggevendenden) wat betreft financieel resultaat vertrouwen op de ontwikkeling die volgt als resultaat van hun gedrag.

Hoe kan ik verdienen versus hoe kan ik helpen

Bij intern georiënteerd gedrag wordt het doen en laten van de medewerkers bepaald door: “Hoe kan ik verdienen? Wat kan de klant voor mij betekenen?” De relatie tussen de organisatie en de klant wordt dan al gauw gelijkgesteld met een set producten die door de klant worden afgenomen, vastgelegd in systemen, waarbij de organisatie probeert om deze relatie zoveel mogelijk te beheersen.

Daar tegenover wordt extern georiënteerd gedrag ingegeven door “Hoe kan ik helpen? Wat kan ik nu en in de toekomst voor de klant betekenen?” Kennis en begrip van de klant zijn daarvoor onontbeerlijk. Dat is niet synoniem met data in computers. Het gaat erom dat de medewerkers de context van de klant kennen, in staat zijn om zich van tevoren in de klant te verplaatsen en van daaruit te bekijken hoe de klant het beste kan worden geholpen. Als de medewerkers zó worden ervaren, heeft de klant een basis voor vertrouwen en is er een uitstekende voedingsbodem voor binding met de organisatie. Dit impliceert overigens dat medewerkers in termen van Van Dinten (2003) vanuit de sociale oriëntatie (eosz) bezig (willen) zijn.

Het gedrag van de medewerkers in dit opzicht wordt sterk beïnvloed door de wijze waarop ze worden aangestuurd en beoordeeld. Als de aansturing (taakstelling) en beoordeling eenzijdig geschiedt op basis van te behalen en gerealiseerde financiële resultaten op korte termijn, dan mag worden verwacht dat medewerkers intern georiënteerd gedrag gaan vertonen. Wil de organisatie daarentegen echt extern georiënteerd *zijn*, dan zal ze op een passende manier longitudinaal moeten meten in hoeverre ze er in slaagt om waarde voor de klant, zoals gepercipieerd en ervaren door de klant, te leveren. Dat gebeurt per definitie ‘aan de buitenkant’.

Klantgerichtheid als methode versus natuurlijke klantgerichtheid

Bij organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling staat klantgerichtheid al enige tijd sterk in de aandacht. Onder klantgerichtheid wordt dan verstaan: weten wie de klanten zijn, wat ze willen en daar zo goed mogelijk op inspelen. Onder invloed van toenemende concurrentie en kritischer wordende consumenten probeert het management van deze organisaties het hele bedrijf ervan te doordringen hoe belangrijk (tevreden) klanten zijn voor het welzijn van het bedrijf. Veelal ontwikkelt

men dan een programma om met name medewerkers die direct contact hebben met klanten te leren een andere, meer ontvankelijke houding naar klanten aan te nemen, waarbij het wel de bedoeling is dat medewerkers hierin niet verder gaan dan waartoe het belang van de organisatie drijft. Klantgerichtheid wordt derhalve gezien en ingevoerd als *methode voor zover dit leidt tot winst*.¹⁷⁵

Bij organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling die werken overeenkomstig de bedoeling van de organisatie, wordt klantgerichtheid niet benaderd als een eigentijdse methode in het belang van het bedrijf maar mag je een *natuurlijke klantgerichtheid* verwachten. Dat is een klantgerichtheid die onlosmakelijk is verbonden met de organisatie en die is beklijfd in de medewerkers. Het verschil tussen klantgerichtheid als methode en natuurlijke klantgerichtheid zit in kleine dingen zoals het verschil tussen een opgelegde en een oprechte glimlach van de medewerker.

Een en ander is kort weergegeven in de onderstaande tabel.

Oriëntatie qua houding en gedrag	
<u>Intern georiënteerd</u>	<u>Extern georiënteerd</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Gericht op directe uitbetaling, kortetermijndenken t.a.v. resultaten • "Hoe kan ik verdienen?" • "Wat kan de klant voor mij betekenen?" • Klantgerichtheid als methode voor zover dit leidt tot winst 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in duurzame relaties met klanten, langetermijndenken t.a.v. resultaten • "Hoe kan ik helpen?" • "Wat kan ik voor de klant betekenen?" • Natuurlijke klantgerichtheid

Tabel 5.1 Oriëntatie qua houding en gedrag

Veel organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling (het eigen bestaan/de winst is doel en de klant is middel) *zeggen* dat de klant centraal staat, maar het management is niet intrinsiek betrokken op de klant, dus los van de winstgevendheid. Als de oriëntatie in wezen intern is, zal dat vroeger of later op zogenoemde 'momenten van de waarheid' in intern georiënteerd gedrag (linkerkolom) tot uitdrukking komen, bijvoorbeeld als het gaat om de bediening van onrendabele klanten. Het dienen van het klantbelang gaat dan niet meer - zoals de marketingfilosofie veronderstelt - hand in hand met het dienen van het bedrijfsbelang en in de afweging

¹⁷⁵ Dit past binnen het 'win-win' denken van de marketing: klanten en hun wensen worden meegenomen zolang het de winstgevendheid van het bedrijf ten goede komt en het dus loont. Men gaat geen stap verder dan het 'win-win' perspectief toelaat.

van bedrijfsbelang en klantbelang delft de klant het onderspit. Mijs inziens is een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten niet goed mogelijk voor een organisatie met een naar binnen gekeerde doelstelling, wél een denken in termen van ruil en win-win. Dat kan *lijken* op een extern georiënteerde houding en gedrag, maar vroeger of later valt de onderneming door de mand.

Een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten past wel bij organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling die het leveren van waarde voor de klant (mede) omvat. Die organisaties kijken niet naar hun klanten door de bril van een ‘win-win’ ruil of ‘samenwerking tussen egoïsten’ (Willenborg, 1999), maar zijn blijkens hun doelstelling intrinsiek betrokken op de klant. Zaken die in de marketingliteratuur worden gepropageerd, zoals ‘centraal stellen van de klant’ en ‘customer-oriented organisational culture’, zijn als het ware ingebakken in deze organisaties.¹⁷⁶ Toch kunnen we in de praktijk constateren dat deze organisaties niet altijd consistent zijn in hun gedrag. Vooral als ze zich voortdurend spiegelen aan winstgedreven concurrenten kunnen ze in hun gedrag steeds meer gaan lijken op deze concurrenten. Er treedt dan een verschuiving op naar intern georiënteerd gedrag. Men gaat bijvoorbeeld eenzijdig denken in termen van goede klanten en slechte klanten op basis van omzet of winstbijdrage en niet meer in termen van een goede of slechte relatie met de klant, zoals die door de klant wordt ervaren. Daarbij zijn kleine klanten met lage potentiële opbrengsten niet meer interessant. Zij merken dat ze worden verwaarloosd en hebben niet meer het gevoel dat ze erbij horen.

Een ander kenmerk van een verschuiving naar intern georiënteerd gedrag is dat medewerkers een verkeerde lading gaan geven aan “pro-actief zijn”. Het zelf nemen van initiatieven in de richting van de klant is er niet meer op gericht om de klant te helpen maar wordt synoniem met een cross-selling activiteit om aan bestaande klanten meer producten te verkopen teneinde de opbrengsten te verhogen. Dat gaat gepaard met een verlies aan zorgvuldigheid in de benadering van de klant. Klanten ervaren dat de organisatie en haar medewerkers zich primair inspannen voor hun eigenbelang en raken geïrriteerd omdat ze altijd hadden gedacht dat deze organisatie er niet was voor zichzelf maar voor hen.

Toegespitst op maatschappelijke ondernemingen is het voorgaande uit te drukken in een stelling¹⁷⁷:

Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van tabel 5.1, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.

De ruimte die de maatschappelijke onderneming heeft voor een extern georiënteerde houding en gedrag staat overigens wel in verband met de aard van de te leveren waarde voor de klant. Als de waarde voor de klant het karakter heeft van het maken van producten, is er in het scheppen en leveren van die waarde niet veel ruimte voor

¹⁷⁶ Daarentegen is efficiency ingebakken in organisaties die gaan voor aandeelhouderswaarde.

¹⁷⁷ In de interviews met maatschappelijke ondernemingen in het kader van de meervoudige casestudy (zie hoofdstuk 6) is deze stelling aan de ondervraagden voorgelegd.

echte betrokkenheid naar klanten. Medewerkers hebben niet veel vrijheidsgraden en als ze in een externe oriëntatie (sociale oriëntatie) staan, kan die oriëntatie in de omgang met klanten nauwelijks tot gelding komen. We kunnen hier een link leggen met systeemgedreven organiseren naar Van Dinten en Schouten (2008): de organisatie maakt producten en kan dan het best systeemgedreven worden ingericht en aangestuurd.

Waarde voor de klant die het karakter heeft van het leveren van diensten, biedt alle ruimte voor een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten overeenkomstig de rechterkolom van tabel 5.1. We kunnen hier een link leggen met contextgedreven organiseren naar Van Dinten en Schouten (2008): de organisatie levert diensten en kan dan het best contextgedreven worden ingericht en aangestuurd.

Maatschappelijke ondernemingen zijn mijns inziens in vergelijking met organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling *in theorie* onverslaanbaar in het leveren van diensten en contextgedreven organiseren. Bij winstgedreven organisaties staat de relatie met de klant in dienst van het eigen overleven en economisch succes. Dat kan echte betrokkenheid naar klanten in de weg staan en roept de neiging op de relatie met de klant te willen beheersen. Maatschappelijke ondernemingen zullen daartoe minder geneigd zijn.

Overigens moeten maatschappelijke ondernemingen er wel op letten dat hun sociaal georiënteerde medewerkers niet als ‘knecht’ worden weggezet door klanten die in de zelfreferentiële oriëntatie staan.

Conclusie

Het is nu mogelijk de vraag te beantwoorden of ruil de grondslag van marketing voor maatschappelijke ondernemingen zou moeten zijn. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord. Als organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling hebben maatschappelijke ondernemingen mijns inziens behoefte aan een eigen benadering en invulling van marketing, vooral ook waar het gaat om het leveren van diensten. De grondslag daarvan zou niet de ruil moeten zijn, maar het scheppen en leveren van waarde voor de klant. Hieraan is als randvoorwaarde de financiële stabiliteit van de maatschappelijke onderneming te koppelen. Het gaat het bestek van deze studie te buiten om die eigen benadering en invulling van marketing helemaal uit te werken. Dit verdient echter wel aandacht vanuit de (marketing)wetenschap.

6 Maatschappelijke ondernemingen en ondernemerschap in de praktijk: een meervoudige casestudy

6.1 Inleiding

In dit empirische hoofdstuk ligt de focus op non-profitorganisaties in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT) en in de sector woningcorporaties die zichzelf beschouwen als een maatschappelijke onderneming. In hoofdstuk 4 is de specifieke context beschreven waarin organisaties in de VVT-sector en in de sector woningcorporaties opereren. Tevens zijn in dit hoofdstuk relevante ontwikkelingen in beide sectoren geschetst. In beide sectoren treffen we organisaties aan die zichzelf (reeds) beschouwen als een maatschappelijke onderneming of als een maatschappelijke onderneming in wording in de zin dat ze een proces zijn ingegaan op weg naar een maatschappelijke onderneming. Wat verstaan zulke organisaties onder ‘maatschappelijke onderneming’? En wat betekent dit voor hun houding en gedrag, met inbegrip van marketing?

Om hierin meer inzicht te krijgen is een kwalitatief onderzoek opgezet en uitgevoerd. Qua karakter had dit onderzoek trekken van zowel explorerend als toetsend onderzoek. In het navolgende wordt allereerst een beschrijving gegeven van de opzet van het onderzoek. Vervolgens wordt verslag gedaan van de resultaten.

6.2 Opzet van het onderzoek

6.2.1 Kwalitatieve onderzoeksopzet

Uitgaande van de onderzoeksvraag is als kwalitatieve onderzoeksopzet (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005) de keuze gemaakt voor een casestudy-opzet. Bij een casestudy of gevalsonderzoek gaat het om het intensief bestuderen van een verschijnsel of verschijnselen bij één ‘drager’, of slechts enkele ‘dragere’ van het verschijnsel. Daarbij wordt het verschijnsel bestudeerd in de natuurlijke situatie, dat wil zeggen in de context waarin het voorkomt, en worden vooral binnen de case zélf allerlei relaties onderzocht (Swanborn, 2003). In het onderhavige onderzoek ging het om het bestuderen van het verschijnsel maatschappelijke onderneming bij een aantal organisaties die ‘drager’ zijn van het verschijnsel in de zin dat die organisaties over zichzelf zeggen maatschappelijke onderneming te zijn of te willen worden. De onderzoeksbenadering bestond derhalve uit het selecteren en onderzoeken van een aantal cases. In termen van Yin (1994) kan hier gesproken worden van een ‘meervoudige casestudy’.

6.2.2 Selectie van de cases

In elk van de sectoren VVT en woningcorporaties zijn twee organisaties gekozen en wel zo, dat er sprake is van variatie, waarbij de twee organisaties binnen een bepaalde sector op een aantal kenmerken van elkaar verschillen, zoals met name omvang en geografische ligging. De vier geselecteerde organisaties zijn benaderd met de vraag of zij zichzelf beschouwen als maatschappelijke onderneming en zo ja, of bij hun organisatie een diepte-interview zou mogen worden afgenomen rond maatschappelijk ondernemerschap en het bedrijven van marketing. Alle vier geselecteerde organisaties waren bereid tot een mondeling interview. Zo werden vier cases - voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen - geselecteerd. De geselecteerde organisaties als maatschappelijke onderneming en het profiel van de geïnterviewde in elk van deze organisaties zijn in tabel 6.1 weergegeven.

Sector	Organisatie	Geïnterviewde
Verpleging, Verzorging en Thuiszorg (VVT)	Meavita (Den Haag)	Hoofd Marketing en Communicatie
	MeanderGroep Zuid-Limburg	Lid Raad van Bestuur
Woningcorporaties	Eigen Haard	Hoofd Strategie
	Servatius	Algemeen directeur/bestuurder

Tabel 6.1 Geselecteerde organisaties als maatschappelijke onderneming

6.2.3 Dataverzameling

Het jaar 2006

In de loop van het jaar 2006 is bij alle vier organisaties een diepte-interview afgenomen door de auteur van dit proefschrift. Deze mondelinge interviews duurden tussen de anderhalf en ruim twee uur. De interviews werden opgenomen en na afloop geheel uitgetypt. In aanvulling op de interviews is in 2006 ook gebruik gemaakt van de websites van de vier organisaties en van jaardocumenten/jaarverslagen uit die tijd. Bovendien hebben twee van de vier ondervraagden, te weten MeanderGroep Zuid-Limburg en Servatius Woningstichting na afloop van het interview interne beleidsdocumenten meegegeven, die ter aanvulling op de interviews zijn bestudeerd en gebruikt. Zodoende werden in het onderzoek meerdere dataverzamelingsmethoden gecombineerd, ook wel aangeduid met ‘triangulatie’ (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005).

Na het analyseren van de interviews en overige informatie zijn vier case-rapportages opgesteld. De geïnterviewden hebben de gelegenheid gehad feitelijke onjuistheden te corrigeren.

De periode 2007 tot voorjaar 2010

In de periode na de interviews zijn de vier geselecteerde organisaties tot voorjaar 2010 gevolgd aan de hand van informatie en documenten die verkrijgbaar zijn op hun website en berichten over deze organisaties in de media. Op basis van deze openbare informatiebronnen is bij alle vier de caserapportages een naschrift toegevoegd waarin een overzicht wordt gegeven van recente ontwikkelingen bij de betreffende organisatie rond onderwerpen die eerder in het interview zijn besproken. De personen die in 2006 zijn geïnterviewd hebben de gelegenheid gehad de (concept)naschriften in te zien en, indien zij dat wenselijk vonden, aanvullende openbare informatiebronnen aan te reiken.

6.2.4 Gehanteerde leidraad voor de interviews

Ten aanzien van de vorm van de interviews is gekozen voor half-gestructureerde interviews. Alle vier interviews bestonden uit twee delen:

- De eigen organisatie als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context.
- Het bedrijven van marketing door de eigen organisatie, die een maatschappelijke onderneming wil zijn.

Onderstaand volgt voor beide delen een overzicht van de gespreksthema's en het oogmerk ervan. Overigens zijn deze thema's niet in alle interviews in dezelfde volgorde even uitgebreid aan de orde gekomen. De bijlage bevat de checklist die voor de interviews is gebruikt. Hierin zijn ook alle figuren en tabellen opgenomen die aan de ondervraagden zijn voorgelegd en de toelichting die daarbij is gegeven door de interviewer.

Deel 1: De eigen organisatie als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context

Voor dit eerste deel waren de thema's en het oogmerk ervan als volgt:

- *Thema a: Maatschappelijke onderneming/ maatschappelijk ondernemerschap*
Achterhalen wat de geselecteerde organisatie in haar specifieke context precies verstaat onder 'maatschappelijke onderneming' en 'maatschappelijk ondernemerschap'.
- *Thema b: Organisatiefractal als ideaalmodel maatschappelijke onderneming*
De organisatiefractal van Van Dinten (2003) voorleggen en toelichten als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming en toetsen of dit model voor de ondervraagde aansprekend en herkenbaar is.
- *Thema c: Missiestatement van de organisatie*
Stilstaan bij het missiestatement van de organisatie.

- *Thema d: Ruimte voor (maatschappelijke) ondernemerschap*
Ondervragen van de geïnterviewden over de ruimte die de overheid geeft voor (maatschappelijk) ondernemerschap.
- *Thema e: Horizontale verantwoording en intern toezicht*
Achterhalen of de organisatie aandacht heeft voor een effectieve horizontale verantwoording en een goed intern toezicht en ondervragen van de geïnterviewden over hoe dat wordt vormgegeven.
- *Thema f: Het bedrijfsconcept*
Achterhalen hoe het bedrijfsconcept van de organisatie kan worden getypeerd.
- *Thema g: Scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten (alleen voor woningcorporaties)*
Achterhalen hoe de geselecteerde woningcorporaties denken over de door de toenmalige minister van VROM, Sybilla Dekker, voorgestelde scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten van de woningcorporatie.

Overigens bood dit eerste deel de ondervraagden ook alle ruimte om belangrijke ontwikkelingen in de sector en verandering van en in de eigen organisatie (spontaan) aan de orde te stellen. In sommige interviews gebeurde dat aan het begin van het interview, als een soort aanloop naar het meer specifieke thema van de maatschappelijke onderneming en maatschappelijk ondernemerschap, bij andere door het hele eerste deel heen.

Onderstaand wordt een nadere toelichting gegeven bij deze gespreksthema's (zie ook Bijlage, Checklist interviews).

Ad a. Maatschappelijke onderneming/ maatschappelijk ondernemerschap

Al eerder is aangegeven dat het onderzoek zowel explorerend als toetsend genoemd kan worden. Het explorerende karakter kwam in dit eerste deel van het interview in het bijzonder tot uitdrukking in gespreksthema a. Hier zijn open vragen explorerend gebruikt, zoals: Uw organisatie duidt zichzelf aan als 'maatschappelijke onderneming'. Wat verstaat u dan precies onder het begrip 'maatschappelijke onderneming'?

Ad b. Organisatiefractal als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming

Het toetsende karakter van het onderzoek kwam in dit eerste deel van het interview vooral tot uitdrukking in gespreksthema b. Hier is de organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming, zoals besproken in hoofdstuk 5, paragraaf 5.3, voorgelegd aan de geïnterviewden en toegelicht (zie Bijlage, Checklist, figuur 1 en toelichting). Het ging er hierbij om te toetsen of de organisatiefractal de geïnterviewden aanspreekt als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming en of ze het werken overeenkomstig de organisatiefractal in de eigen organisatie herkennen.

Ad c. Missiestatement van de organisatie

In aansluiting op thema b is de organisatiefractal bij gespreksthema c gebruikt als referentieschema. Hier werd stilgestaan bij het missiestatement van de organisatie. Aan de hand van vragen werd geprobeerd na te gaan of de geselecteerde organisatie een 'echt' organisatieconcept heeft dat in het maatschappelijke staat, waarover iedereen in de organisatie het eens is, en dat in voortdurende discussie met alle betrokkenen tot realisatie wordt gebracht. Met andere woorden: heeft de missie de betekenis van een organisatieconcept van een maatschappelijke onderneming als basis voor transformatie en realisatie? (zie de 3 criteria in hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.1: overeenstemming, 'taal van de buitenkant', inrichtingscomponent). Zo werd hier gesproken over de taal waarin het missiestatement van de betreffende organisatie staat. Wat vindt de ondervraagde hier bij nadere beschouwing van? Is het statement geschreven in een 'taal van de buitenkant'? Of staat het in een 'taal van de binnenkant', zoals bijvoorbeeld: 'Wij willen de grootste zijn', of 'Wij willen de sterkste zijn'.

Typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling

In het interview is bij het gespreksthema missie ook een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling voorgelegd. Deze indeling is gebaseerd op een indeling die afkomstig is uit de praktijk van de coöperatieve Rabobank (Van Erk en Botter, 1996). Kijkend naar de gerichtheid van de doelstelling van de organisatie kunnen we een onderscheid maken tussen twee typen organisaties:

- Organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling ofwel een intern georiënteerde doelgerichtheid, kortweg aangeduid als intern georiënteerde organisaties.
- Organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling ofwel een extern georiënteerde doelgerichtheid, kortweg aangeduid als extern georiënteerde organisaties.

Intern georiënteerde organisaties worden gekenmerkt door: het eigen bestaan / de winst is doel en de klant is middel. Binnen het type extern georiënteerde organisaties onderscheiden we twee subtypen of varianten¹⁷⁸:

- de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel;
- de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel en het eigen bestaan / de winst is middel.

Binnen welk type of subtype is de organisatie van de geïnterviewde te plaatsen?

¹⁷⁸ In de oorspronkelijke indeling, afkomstig uit de praktijk van de Rabobank (Van Erk en Botter, 1996), worden binnen het type extern georiënteerde organisaties geen varianten onderscheiden. Extern georiënteerde organisaties worden in die indeling synoniem gesteld met: de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel. Volgens haar ambitiestatement is de Rabobank een dergelijke organisatie. De oorspronkelijke indeling is gebruikt in het interview met Eigen Haard, het eerste interview in de reeks. De ondervraagde kwam toen met de variant: de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel en het eigen bestaan / de winst is middel. Vervolgens is de indeling aangepast en in de aangepaste vorm met twee subtypen of varianten in de overige drie interviews gebruikt.

Ad d. Ruimte voor (maatschappelijke) ondernemerschap

Maatschappelijk ondernemerschap veronderstelt dat de organisatie voldoende ruimte heeft om te ondernemen. Hoe ervaart de organisatie waar de geïnterviewde werkzaam is, de ruimte die de overheid geeft voor (maatschappelijk) ondernemerschap?

Ad e. Horizontale verantwoording en intern toezicht

Ter inleiding van dit thema is de lijn van denken van de SER (2005) in het advies-rapport 'Ondernemerschap voor de publieke zaak' aan de ondervraagden voorgelegd. Die lijn van denken is als volgt:

Om de publieke dienstverlening te verbeteren zou de overheid meer ruimte voor ondernemerschap moeten geven. Dat kan, indien bij de instellingen horizontale vormen van verantwoording naar stakeholders tot ontwikkeling komen. Daarnaast acht de SER een versterking van de interne controle van belang. Naarmate de horizontale verantwoording en interne controle effectiever functioneren, kan het verticale toezicht vanuit de minister of toezichthouder gericht en selectiever worden vormgegeven. In die zin is er een zekere uitruil.

De bijbehorende vragen luiden: Wat vindt u van deze lijn van denken? Sluiten de ontwikkelingen in uw organisatie hierbij aan? Vertel daar eens wat meer over.

Ad f. Het bedrijfsconcept

In het model van de organisatiefractal (Van Dinten, 2003) wordt uit het organisatieconcept een bedrijfsconcept afgeleid. De elementen daarvan zijn: a) de aangeboden activiteiten, b) de keuze van het distributieconcept en c) de keuze van de doelgroep. Op basis van de aangeboden activiteiten onderscheidt Van Dinten (2003) twee typen bedrijfsconcepten, te weten een product-getypeerd en een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept (voor toelichting: zie Bijlage, Checklist interviews). Omdat het bedrijfsconcept van een woningcorporatie zich lastig op basis van deze indeling laat typeren, is hier in het interview met Eigen Haard diep op ingegaan. Dat was mogelijk omdat de ondervraagde bekend was met de organisatiefractal en typen bedrijfsconcepten. Ook in het interview met Meavita is ingegaan op het bedrijfsconcept, mede in relatie tot (aanzienlijke) schaalvergroting door fusie.

Ad g. Scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten

Ten tijde van de interviews in 2006 had toenmalig minister Dekker net haar 'Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties' gepresenteerd (VROM, 2005: zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.3). Om het Nederlandse beleid rond woningcorporaties 'Europa-proof' te maken wordt in deze beleidsvisie voorgesteld een duidelijke, minimaal administratieve maar bij voorkeur juridische scheiding aan te brengen tussen de met staatssteun gefinancierde sociale activiteiten van de woningcorporatie en de zonder staatssteun gefinancierde commerciële activiteiten. Bij dit thema werd onder meer stilgestaan bij de vraag of een dergelijke scheiding niet belemmerend is voor een integrale maatschappelijke blik op bijvoorbeeld leefbaarheid van een buurt, sloop en gemengd bouwen, waarbij je als maatschappelijke onderneming juist sociale en commerciële activiteiten met elkaar verbindt.

Deel 2: Het bedrijven van marketing door de eigen organisatie, die een maatschappelijke onderneming wil zijn

In het tweede deel van het interview was de focus gericht op marketing. Dit deel bestond uit twee hoofdthema's. Deze thema's en het oogmerk ervan waren:

- *Thema a. Het denken over marketing voor de eigen organisatie*
Achterhalen hoe de geïnterviewde zorgorganisatie of woningcorporatie, die een maatschappelijke onderneming wil zijn, denkt over marketing voor de eigen organisatie.
- *Thema b. Het bedrijven van marketing*
Achterhalen of de geïnterviewde organisatie aan marketing doet en zo ja, wat het bedrijven van marketing dan inhoudt qua activiteiten.

Onderstaand wordt een nadere toelichting gegeven bij deze gespreksthema's.

Ad a. Het denken over marketing

Bij dit thema passeerden de volgende onderwerpen en bijbehorende vragen de revue:

- *Marketing als managementfilosofie; het marketingconcept*
(Eerst door de interviewer kort omschrijven van de marketingfilosofie).
 - o Hoe staat uw organisatie tegenover de marketingfilosofie? Heeft zij het marketingconcept geadopteerd?
 - o Ziet u of ervaart u in de praktijk spanningsvelden en problemen rond het toepassen van de marketingfilosofie? Hoe ziet dat eruit?
- *Oriëntatie qua houding en gedrag*
Bij dit thema ging het om toetsing van de kijk op marketing voor maatschappelijke ondernemingen, zoals die in hoofdstuk 5, paragraaf 5.6 is weergegeven. Aan de geïnterviewden is de tabel Oriëntatie qua houding en gedrag voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, tabel 1). Door de interviewer werd toegelicht, dat een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten verwacht mag worden bij organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling. Dat heeft overigens wel implicaties voor de selectie van medewerkers en de ratio's die je gebruikt om te beoordelen of je het goed doet. Aan de geïnterviewden is vervolgens de volgende stelling voorgelegd met het verzoek om hierop te reageren:

‘Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van de tabel, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.’

- *Ruil als kern van marketing; marketing als ruilbevorderende activiteiten*
Door de interviewer werd toegelicht, dat ruil vrij algemeen wordt gezien als kern van de marketing. Marketing in de betekenis van activiteiten kan dan als volgt worden gedefinieerd: ‘Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht

ruiltransacties te bevorderen, te vergemakkelijken en te bespoedigen' (Koster, 1991). Tevens is een 'vereenvoudigd schema van de marketingruil in generieke zin', ontleend aan Buurma (2000) aan de geïnterviewden voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, figuur 2).

Bijbehorende vragen waren:

- Wat vindt u van deze benadering voor uw eigen organisatie? Ziet uw organisatie de win-win ruil als grondslag van marketing?
- Kijkt u anders aan tegen marketing voor uw organisatie?

Ad b. Het bedrijven van marketing

Bij dit thema werden vragen gesteld zoals:

- Kun je zeggen dat uw organisatie invulling geeft aan marketing, dus marketing bedrijft?
- Hoe is de marketingfunctie georganiseerd? Zijn er mensen speciaal belast met het denken over en werken aan marketing? Is er een marketingafdeling?
- Welke activiteiten worden betiteld als marketing?

6.3 Zorgorganisaties in de VVT-sector als maatschappelijke onderneming: twee cases

6.3.1 Inleiding

Deze paragraaf is gewijd aan de twee onderzochte cases in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT): Meavita als maatschappelijke onderneming en MeanderGroep Zuid-Limburg als maatschappelijke onderneming. Na een korte beschrijving van de twee geselecteerde organisaties worden per case de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

De caserapportages over Meavita en MeanderGroep Zuid-Limburg dienen geplaatst te worden in de tijd waarin de interviews werden afgenomen¹⁷⁹: aan de vooravond van het in werking treden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007. Bij beide caserapportages is een naschrift toegevoegd waarin op basis van openbare informatiebronnen een overzicht wordt gegeven van recente ontwikkelingen bij de betreffende organisatie rond onderwerpen die eerder in het interview werden besproken.

Voor relevante achtergrondinformatie over de AWBZ en de Wmo en een beschrijving van recente ontwikkelingen in de thuiszorg rond de Wmo, wordt verwezen naar hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.

6.3.2 Korte beschrijving van de twee geselecteerde organisaties

In de sector verpleging, verzorging en thuiszorg is het verschijnsel maatschappelijke onderneming bij twee ‘dragers’ van het verschijnsel onderzocht, te weten Meavita in Den Haag en MeanderGroep Zuid-Limburg.

Meavita

Meavita, een grote zorgorganisatie in Den Haag en omstreken, is in 2003 ontstaan uit een fusie tussen Thuiszorg Den Haag en de uit verpleeghuizen en woonzorgcentra bestaande GDVV groep. Ten tijde van het interview bestaat Meavita uit Thuiszorg, Verzorgd wonen (woonzorgcentra en verpleeghuizen), Opgroeende kinderen (consultatiebureaus), Flexwerk (eigen uitzendbureau), Evita Particuliere zorg en Stichting de Wielborgh in Dordrecht (woonzorgcomplexen). Met ruim 6200 medewerkers is Meavita de grootste zorgaanbieder in de regio Haaglanden/Dordrecht.

Overigens willen we hier vermelden, dat Stichting Meavitagroep te Den Haag - de ‘case’ in het onderhavige onderzoek - enkele maanden na het interview in 2006 een bestuurlijke fusie met Stichting Sensire & Thuiszorg Groningen is aangegaan. Op 1 januari 2007 ontstond uit deze fusie het landelijke concern Meavita Nederland,

¹⁷⁹ De interviews met Meavita en MeanderGroep Zuid-Limburg vonden plaats in respectievelijk mei en november 2006.

gevormd door de werkmaatschappijen Sensire, Thuiszorg Groningen, Vitras en Meavita in Den Haag.

MeanderGroep Zuid-Limburg

MeanderGroep Zuid-Limburg is in april 2006 ontstaan uit een fusie van Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander Oostelijk Zuid-Limburg. Zorggroep Thuis was ten tijde van de fusie de grootste aanbieder van thuiszorg in Parkstad Limburg.¹⁸⁰ Zorggroep Meander OZL was op dat moment binnen de regio Kerkrade, Landgraaf en Simpelveld, op een enkel religieus verzorgingshuis na, monopolist op het gebied van verpleeg- en verzorgingshuiszorg. Middels de fusie is thuiszorg gekoppeld aan intramurale zorginfrastructuur. De nieuw gevormde organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg is de grootste zorgaanbieder in Parkstad Limburg en heeft een breed aanbod van zorg- en dienstverlening. Met ongeveer 4000 werknemers ten tijde van het interview behoort de organisatie tevens tot de grootste werkgevers in de regio.

¹⁸⁰ Stadsregio Parkstad Limburg heeft circa 255.000 inwoners en bestrijkt een gebied van acht gemeenten in Zuidoost-Limburg. De gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Nuth, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken vormen samen Parkstad Limburg. De gemeente Nuth is sinds februari 2010 ook (weer) partner in dit samenwerkingsverband.

6.3.3 Meavita als maatschappelijke onderneming

CASERAPPORTAGE (2006)

I. Meavita als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context

Wat verstaat Meavita in haar specifieke context onder het begrip maatschappelijke onderneming?

Ten tijde van het interview staat op de website van Meavita: “Meavita is een eigentijdse maatschappelijke onderneming op het gebied van zorg, wonen en welzijn.” Dit roept de vraag op of Meavita zichzelf reeds beschouwt als een maatschappelijke onderneming, of dat er meer sprake is van een proces onderweg naar een maatschappelijke onderneming. Volgens de ondervraagde is het laatste het geval. Daarbij heeft hij de indruk dat Meavita in vergelijking met andere zorgorganisaties wat betreft het zich manifesteren als een maatschappelijke onderneming en in het bijzonder het bedrijven van marketing, “redelijk ver in het proces” is.

Hoewel Meavita zichzelf als een maatschappelijke onderneming (in wording) ziet, is het voor de Haagse zorgorganisatie ten tijde van het interview nog niet helemaal duidelijk wat ze precies onder het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ verstaat. De ondervraagde zegt hierover:¹⁸¹

“Nou daar zijn we zelf nog helemaal niet zo uit. Het staat in ons profiel. In die hele discussie over onze identiteit heb ik ‘maatschappelijke onderneming’ ook als begrip terug laten komen. Maar toen zei de Raad van Bestuur tegen mij: daar willen we nog wel een keer verder over discussiëren, want wat is het nu eigenlijk?”

Meavita kan (nog) niet omschrijven wat een maatschappelijke onderneming is, maar kan wel de betekenis van ‘maatschappelijke onderneming’ geven door aan te wijzen wat er onder valt:

“Nee, het begrip maatschappelijke onderneming is niet helemaal helder, maar uit de praktijk hebben we een aantal voorbeelden waarvan we zeggen: kijk, dat bedoelen we ermee. We zijn bijvoorbeeld bezig met een project ‘Meavita Thuis’. Hierbij krijgen mensen thuis een kastje geïnstalleerd en een webcammetje op hun televisie en dan hebben ze via de televisie een beeldspraakverbinding. Dat kun je gebruiken voor consults voor mensen die lastig de deur uit kunnen, voor contact; mensen in crisissituaties kunnen 24 uur per dag bellen en het biedt de mogelijkheid om eigen televisiekanalen, specialistische kanalen te ontwikkelen.”

Interviewer: En dat hebben jullie opgepakt omdat jullie dat bij Meavita als maatschappelijke onderneming vonden passen?

¹⁸¹ Citaten van de ondervraagde in het interview zijn als apart blok - met inspringen en een ander lettertype - in de tekst geplaatst. De geciteerde tekst afkomstig van de website van Meavita ten tijde van het interview is ook als apart blok - met inspringen - in de tekst geplaatst, maar met hetzelfde lettertype.

"Ja. Maar dan heb je de keus: je kunt ook naar Philips of weet ik wat gaan en zeggen: wij willen dit doen. Die willen er geld mee verdienen. Dus al dat geld wat daar dan mee verdiend wordt, dat gaat dus naar de aandeelhouders van Philips of KPN. Nu zeggen we: nee, we doen dat gewoon zelf. Want daarmee nodigen we particuliere partners uit om te investeren in de zorg en het geld dat ermee verdiend wordt blijft ook voor het grootste gedeelte in de zorg. En daar kunnen wij dus weer voor onze klanten nieuwe dingen mee doen."

In het verlengde hiervan wordt gesproken over het maken van winst en het uitkeren van winst. Hieruit komt als kenmerk van Meavita als maatschappelijke onderneming naar voren: overschotten ('winst') die ontstaan worden niet uitgekeerd, maar ingezet voor het maatschappelijke doel waarvoor Meavita is opgericht:

"Dat is in ieder geval zoals we het op dit moment ingevuld hebben. Wij vinden geld verdienen helemaal geen vies woord maar het geld dat we verdienen is niet om het uit te betalen aan aandeelhouders of wat dan ook, maar dat is om weer te kunnen investeren in de zorg."

Aansprekendheid en herkenbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming

Meavita is in 2003 ontstaan uit een fusie van Thuiszorg Den Haag en de GDVV-groep. Bij zijn aantreden als hoofd Marketing en Communicatie in 2005 heeft de ondervraagde het zogenoemde identiteitsdenken bij Meavita geïntroduceerd. Daarmee was hij vertrouwd vanuit zijn vorige functie bij een corporate identity-bureau. In dit denken draait het erom dat je als organisatie weet wie je wilt zijn (de gewenste identiteit genoemd) en hoe je gezien wilt worden (het gewenste imago of de gewenste reputatie genoemd).

"Ik ziet hier nu een jaar. Toen ik hier kwam was alle ondersteuning voor de bedrijven in de bedrijven zelf georganiseerd. Je had een apart hoofd Communicatie - marketing bestond nog niet - voor Woonzorg en voor Thuiszorg. Toen ik kwam was de bedoeling dat er één afdeling Communicatie zou ontstaan. Dat heb ik toen redelijk snel opgezet. Zoals ik dat gewend ben vanuit identiteitsdenken ben ik begonnen met te definiëren: Als het nu één bedrijf is, wat is dan de identiteit van het bedrijf? Wat is onze missie? Hoe zouden we een gemeenschappelijke basis in onze cultuur kunnen krijgen? Hoe moet zich dat dan uiten in symboliek? Hoe moet je dat dan terugvinden in communicatie? Hoe vind je het terug in gedrag van medewerkers? En uiteindelijk, in communicatietermen: hoe vertaalt zich dat dan terug naar de merkstrategie? En tegelijkertijd heb je aan de andere kant je markt, je businesspositionering en de vertaling daarvan, je merkpositionering. Dat zijn de eerste stappen geweest waar ik mee bezig ben geweest. En dat heeft geresulteerd in het ontstaan van één bedrijf: Meavita."

Tegen deze achtergrond reageert de ondervraagde als volgt op de voorgelegde organisatiefractal als (ideaal)model voor de maatschappelijke onderneming (zie Bijlage, Checklist, figuur 1 en toelichting):

“Voor ons is het werken overeenkomstig de organisatiefractal natuurlijk heel herkenbaar. Wij hebben natuurlijk een maatschappelijk gedefinieerde missie: mensen helpen om de regie over het eigen leven te houden. Dat kun je natuurlijk geen ‘geld verdienen’ noemen. Ons imago hebben we heel helder gedefinieerd. Er is geen misverstand over hoe we gezien willen worden. Het bedrijfsconcept is nu volop in beweging om ervoor te zorgen dat je het type bedrijf bent dat ook die missie kan uitvoeren.”

Missie, ambitie en kernwaarden van Meavita

Ten tijde van het interview staat op de website van Meavita onder de titel ‘Missie en ambitie’ de volgende formulering van de missie:

“In de missie van Meavita komt tot uitdrukking waarvoor wij het allemaal doen: Meavita zorgt ervoor dat een ieder die dat wenst zo lang mogelijk de regie over het eigen leven kan blijven voeren.”

‘Mea vita’ betekent ‘mijn leven’. Volgens de website staat bij Meavita dan ook ‘het eigen leven’ van de klant centraal en bepaalt de klant zelf hoe de zorgverlening in zijn of haar leven georganiseerd wordt. Zelfstandigheid en keuzevrijheid van mensen zijn het uitgangspunt van Meavita’s werk. Om de missie zo goed mogelijk ten uitvoer te brengen heeft Meavita een breed pakket aan producten en diensten in huis, waarmee de benodigde hulp of zorg kan worden geboden die het beste past bij de leefsituatie van de patiënt of cliënt.

De manier waarop Meavita ervoor zorgt dat mensen zo lang mogelijk de regie over het eigen leven houden wordt volgens de website bepaald door de kernwaarden van Meavita. Deze zijn door Meavita als volgt geformuleerd:

“Een medewerker van Meavita is:

- vakbekwaam
- betrouwbaar
- vraaggericht
- resultaatgericht
- trots

En op deze vijf kernwaarden mag u ons aanspreken.”

In het verlengde van de missie worden op de website onder ‘Missie en ambitie’ de volgende elementen genoemd:

- a) Eerst de vraag, dan pas het aanbod.
- b) Bij Meavita hangt alle zorg met elkaar samen.
- c) Groei als voorwaarde voor kleinschalige zorg.
- d) Klantgerichtheid begint met gemotiveerd personeel.

Aan de website ontleen we de volgende toelichting bij deze elementen.

Ad a. Meavita stelt de behoefte van de klant centraal en op basis daarvan wordt een passend zorgaanbod samengesteld. Dit zorgaanbod is een zich steeds vernieuwend en groeiend pakket, waarbij de organisatie actief is op nieuwe deelmarkten en meegroeit met een steeds veranderende omgeving en regelgeving.

Ad b. De verschillende onderdelen van Meavita - Meavita Thuiszorg, Meavita Verzorgd wonen, Meavita Opgroeïende kinderen, Evita Particuliere Zorg - bieden een breed scala aan mogelijkheden op het gebied van zorg, wonen en welzijn. De goede onderlinge samenwerking maakt het verschil bij de klant.

Ad c. Om op een kleinschalige en persoonlijke wijze zorg aan alle klanten te kunnen aanbieden en verzekerd te zijn van een sterke positie in het netwerk van de gezondheidszorg, acht Meavita groei en een grootschalige aanpak van zaken noodzakelijk. Daarom gaat de organisatie samenwerkingsverbanden aan met onder meer ziekenhuizen, huisartsen, verzekeraars en woningcorporaties en wordt ook samengewerkt met andere zorginstellingen in andere delen van het land.

Ad d. De klantgerichtheid van Meavita begint met gemotiveerde en vakbekwame medewerkers, die ook het vermogen hebben om vraaggericht te werken. De medewerkers zijn de oren en ogen van Meavita in de Haagse wijken en weten als beste wat daar speelt en nodig is.

Typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling

In het interview wordt bij het gespreksthema missie ook een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling voorgelegd (zie Bijlage, Checklist interviews). Kijkend naar de gerichtheid van de doelstelling van de organisatie kunnen we een onderscheid maken tussen twee typen organisaties. Het eerste type betreft organisaties met een naar binnen gerichte doelstelling, kortweg aangeduid als intern georiënteerde organisaties. Kenmerkend voor dit type is: het eigen bestaan / de winst is doel en de klant is middel. Het tweede type betreft organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling ofwel extern georiënteerde organisaties. Binnen het type extern georiënteerde organisaties onderscheiden we twee subtypen of varianten:

- de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel;
- de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel en het eigen bestaan / de winst is middel.

Binnen welk type of subtype is Meavita te plaatsen?

"We zijn natuurlijk een extern georiënteerde organisatie. Als zodanig is bij ons de toegevoegde waarde voor de individuele klant toch veel belangrijker dan de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving. We plaatsen ons bij toegevoegde waarde voor de klant, met een beetje maatschappelijk eromheen. Je doet natuurlijk projecten die niet direct klantgedreven zijn, maar maatschappelijk gedreven. Hier ontstaan natuurlijk weer dingen uit. Neem een project als 'eenzaamheidsbestrijding onder ouderen' of 'moeders informeren moeders', een project voor moeders die wat moeite hebben met de opvoeding van hun kind en die in contact worden gebracht met ervaren moeders. Een dergelijk project

is een maatschappelijk initiatief, maar het gaat natuurlijk uiteindelijk wel om die klant. En je oefent er druk mee uit richting de beslissers Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Want op het moment dat het ons niet gegund wordt vallen een heleboel maatschappelijke projecten die je in de Wmo zou stoppen natuurlijk ook weg. Want dat zijn geen projecten waar we geld mee verdienen.”

Volgens de ondervraagde kan de geformuleerde missie van Meavita in termen van de organisatiefractal worden opgevat als een ‘echt’ organisatieconcept. In het ideaalmodel van de organisatiefractal gaat het er dan om dit organisatieconcept zo zuiver mogelijk tot realisatie te brengen en wel in voortdurende discussie met alle betrokkenen. Daarbij opereert de organisatie in een uiterst complexe context, waarin ze onder andere te maken heeft met gemeenten, zorgkantoor en het Centrum Indicatiestelling Zorg, en staat ze voor de opgave in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving.

Merkbeleid en merkpositionering in relatie tot de missie

Toen de ondervraagde als hoofd Marketing en Communicatie bij Meavita begon, bestond de Meavitagroep al wel, maar “dat was niets”. Meavita was eigenlijk een carrier, een drager. Je had Meavita Thuiszorg, Meavita WoonZorg. Alle huizen hadden ook nog een eigen naam. Het was volgens de ondervraagde eigenlijk een oerwoud van merken.

“Toen heb ik gezegd: eigenlijk is Meavita het corporate merk. Dat is voor de markt erg belangrijk. Dat moet het ankerpunt zijn. De mensen moeten een bepaalde merkbeleving hebben. We moeten die merkpositionering gaan beschrijven. We hebben ervoor gekozen dat Meavita een goede vriendin is die je altijd bijstaat met raad en daad op momenten dat je dat nodig hebt en die helpt om de regie op je eigen leven te houden. En van daaruit heb ik benoemd: Meavita Thuiszorg - dat is hetzelfde gebelev -, Meavita Verzorgd wonen - dat heette WoonZorg -, en Meavita Opgroeïende kinderen, dat Jeugdgezondheidszorg heette. Het is allemaal naar de markt toe vertaald. En zo ontstaat die redelijk brede positionering dat we zeggen: eigenlijk moeten mensen gewoon kunnen bellen op het moment dat ze zorg nodig hebben, naar Meavita. Of het nu voor hun kinderen is, voor hun moeder of voor zichzelf, dat maakt in principe niets uit. We hebben nu ook één 0900 nummer. Tegelijkertijd hebben verpleeg- en verzorgingshuizen een belangrijke wijkfunctie; daar kijk je naar. Dus enerzijds is je merk groot en anderzijds is die nabijheid erg belangrijk.”

Het bedrijfsconcept en belevingsgerichte zorg

In het model van de organisatiefractal (Van Dinten, 2003) wordt uit het organisatieconcept een bedrijfsconcept afgeleid. De elementen daarvan zijn: a) de aangeboden activiteiten, b) de keuze van het distributieconcept en c) de keuze van de doelgroep. Op basis van de aangeboden activiteiten kunnen we twee typen bedrijfsconcepten onderscheiden (Van Dinten, 2003):

- een product-getypeerd bedrijfsconcept: een organisatie maakt producten;
- een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept: een organisatie baseert zich op capaciteiten, ook wel competenties genoemd, en wil die met wensen of problemen van klanten verbinden.

Bij een product-getypeerd bedrijfsconcept bekommert de organisatie zich niet om context; de klant moet het product nemen zoals het is. Bij een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept is essentieel dat medewerkers zich in de context van klanten kunnen verplaatsen. Daarbij stelt de organisatie zich ten dienste van medewerkers die zich met klanten verbinden.

De missie van Meavita is mensen ondersteunen om zo lang mogelijk de regie over het eigen leven te houden. Volgens de website ten tijde van het interview vertaalt Meavita dat naar de klant in het verlenen van 'belevingsgerichte zorg'. Daarbij wordt dit begrip summier omschreven als 'vraaggericht en vakbekwaam'. In de literatuur (Pool, Kruyt en Walters, 1998; Pool, Mostert en Schumacher, 2003) komt belevingsgerichte zorg naar voren als een nieuw zorgconcept of een nieuwe zorgvisie, in het bijzonder bestemd voor de thuiszorg maar daarnaast ook voor verpleeg- en verzorgingshuizen. Bij belevingsgerichte zorg is de beleving die de zorgvrager (cliënt) heeft van zijn situatie, ziek-zijn en (on)mogelijkheden het uitgangspunt voor de zorgverlening (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.1).

Gesteld kan worden dat bij het werken overeenkomstig de belevingsgerichte zorgvisie een capaciteit/competentie-getypeerd bedrijfsconcept past en binnen productief handelen de keuze van een uitvoeringsconcept met maximale vrijheidsgaden voor de medewerkers. Is de ondervraagde het daarmee eens?

"Ja. Anders ben je inderdaad alleen maar bezig met hoeveel steunkousen kan ik in een uur aan de benen krijgen. Maar ondanks dat kun je een aantal dingen die toch routinematig zijn - want die zijn er natuurlijk ook - zo goed mogelijk standaardiseren. Het zit een beetje op het snijvlak van producten en competenties. Maar dat is precies de kunst die je probeert in de vingers te krijgen, namelijk het zo te organiseren dat je binnen het vergoedingensysteem de maximale ruimte creëert. Er staat bijvoorbeeld: als je diabeticus bent, heb je sowieso recht op 4 uur dieetadvies. Nu zie je dat bij veel instellingen de helft van het geld al op gaat aan administratieve rompslomp. Dus als je het zo weet te organiseren - vooral goed dóóratomatiseren - dat je daar weinig tijd aan kwijt bent en je toch aan je verplichtingen kunt voldoen, dan hou je uren over waarin je vrij bent om daar invulling voor te kiezen."

Ten aanzien van het bedrijfsconcept is de ondervraagde verder van mening dat zorg-instellingen distributie als een strategie moeten gaan beschouwen:

"Organisaties van ons type zijn allemaal begonnen met die zogenaamde thuiszorgwinkels. Waar laten ze zich nou door leiden? Ze kijken allemaal naar elkaar en ze doen elkaar allemaal na. Ze hebben allemaal winkels, ze hebben allemaal voordeelplannen. Dat zijn allemaal dingen waar je niets aan hebt. Ze moeten leren om te kijken: wat is nou een goede strategie in de markt. Distributie is een strategie. Je moet een distributiestrategie formuleren vanuit je strategisch kader. Je kunt daarbij meerdere kanalen hebben. Als je gaat zitten waar de vraag ontstaat dan ligt het veel meer voor de hand om bijvoorbeeld bij ziekenhuizen te gaan zitten om de achterdeurproblematiek op te lossen."

Discours, besturingsfilosofie en leiderschap

In de toelichting van de interviewer op de organisatiefractal wordt bij communicatief handelen verteld, dat de transformatie van organisatieconcept in realisatie geschiedt in en door voortdurende discussie met alle betrokkenen. Er is daarbij vrijheid om te zeggen wat je vindt. Die toestand van discours maakt het mogelijk dat het organisatieconcept en alle overige concepten als gedeeld begrip tot stand kunnen komen. Discours is in het ideaalmodel van de organisatiefractal erg belangrijk. In zijn reactie hierop verwijst de ondervraagde naar Meavita's besturingsfilosofie en leiderschap:

"We hebben daar ook een hele duidelijke besturingsfilosofie over. Het bestuur gaat alleen over hoofdlijnen, bemoeit zich niet met de operatie. De directeuren gaan over de operatie. De strategie is duidelijk gescheiden, en verder zijn tactiek en operaties van elkaar gescheiden. Vervolgens in termen van leiderschap: elke leidinggevende hier doet een training 'Ambitiemanagement' en doet in ieder geval 'Communication for Excellence', waarin je verschillende communicatiestijlen leert hanteren; je leert iets over jezelf, hoe je jezelf als leider gedraagt, er wordt je een spiegel voorgehouden. En in de training 'Ambitiemanagement' gaat het er heel erg over dat je leert ontdekken wat je eigen passie is en dat je hier bent om je passie in te gaan vullen.

Wij zeggen: de zorg is zo in beweging, je komt hier niet om een functie te doen; dat is niet interessant want morgen is jouw functie er niet meer. We zijn met een maatschappelijk doel bezig en als jij denkt dat je daar een bijdrage aan kunt leveren, dan moet je voor jezelf bepalen wat die bijdrage is. Dat is eigenlijk de manier waarop hier een cultuurverandering is doorgevoerd."

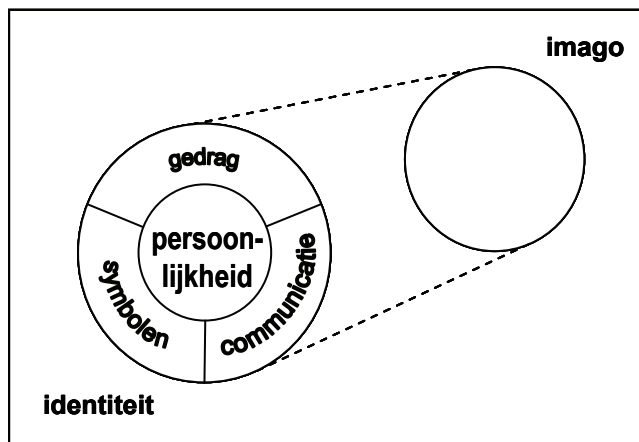
Interviewer: Bij dat ambitiemanagement gaat het dus om de persoonlijke ambities van de individuele medewerker. Die dan weer in lijn moeten liggen met de ambities van de organisatie, neem ik aan.

"Ja, en als die lijn niet te ontdekken is, dan zeg je: dan heb jij een probleem want je kunt je ambitie hier niet kwijt. Een gewone medewerker kan nog zeggen: ik ben geen trekker. Ik volg met een glimlach, zo noemen we dat dan. Als leidinggevende daarentegen moet je trekker zijn. Als je hier als leider je ambitie niet kwijt kunt dan word je daarmee geconfronteerd en voor jezelf trek je dan de conclusie: ik ben hier niet op mijn plek. Maar als je hier bent om een bepaalde ambitie te realiseren mag je ook gewoon je goddelijke gang gaan. Er is hier geen directeur die mij op de vingers zit te kijken wat ik precies aan het uitvoeren ben. Natuurlijk, je zit wel in een normale beleidscyclus. Maar ik heb alle ruimte om daarbinnen de dingen te doen waarvan ik denk dat die goed zijn voor de organisatie."

Consistentie in transformatie en gebruikte concepten

De organisatiefractal helpt om de consistentie in de transformatie van organisatieconcept in realisatie en van gebruikte concepten te toetsen. In het interview komt naar voren dat consistentie er voor Meavita toe doet. Daarbij lijkt de aandacht in het bijzonder uit te gaan naar de relatie en het evenwicht tussen wie je als organisatie wilt zijn - Meavita noemt dit de gewenste identiteit - en hoe je als organisatie gezien wilt worden - door Meavita het gewenste imago of de gewenste reputatie genoemd. De ondervraagde refereert in dit verband aan het in de communicatiewereld veel

gebruikte schema van Birkigt en Stadler (1988), dat de relatie tussen identiteit en imago visualiseert.¹⁸²



Figuur 6.1 Schema van Birkigt en Stadler (1988)

Bron: Mastenbroek et al. (2004)

Een zorginstelling heeft volgens dit schema een identiteit, bestaande uit een mixture van elementen - persoonlijkheid, gedrag, symbolen en communicatie - die gezamenlijk op de buitenwereld een indruk maken die daar leidt tot een imago ofwel een beeld in de ogen van het publiek. In de woorden van de ondervraagde heeft een zorginstelling een visie, een missie, ze zit in een bepaalde markt en heeft een bepaalde cultuur. Dat is de persoonlijkheid van de organisatie, die moet je beschrijven. Die persoonlijkheid wordt zichtbaar in het gedrag van de organisatie, zoals bijvoorbeeld de bejegening van klanten, in de communicatie, van voorlichting tot arbeidsmarktcommunicatie, en in de symboliek, waarbij gedacht moet worden aan de huisstijl en alles wat de organisatie aan rituelen heeft.

“De kunst is om persoonlijkheid, gedrag, communicatie en symboliek zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, zodat je op alle fronten werkt aan de gewenste beeldvorming. De gewenste identiteit, dus wie je wilt zijn, is hierbij het leidend principe. Om te kunnen sturen op reputatie moet je dan wel onderzoeken welk beeld van de organisatie nu bij de doelgroep domineert en in hoeverre dit matcht met de gewenste identiteit. Dat vind ik nou juist het leuke van dit bedrijf, Meavita. Meestal zie je dat het bij organisaties op huisstijlniveau en

¹⁸² De identiteit van een organisatie wordt in de organisatiefractal van Van Dinten (2003) anders benaderd dan in het schema van Birkigt en Stadler (ontleend aan Mastenbroek et al., 2004). In de organisatiefractal is wezenlijk dat een organisatie *niet* de baas is over haar eigen identiteit, daar niet geheel over beschikt. Ze is wel de baas over haar organisatieconcept en de daarvan afgeleide concepten. De buitenwereld leest de activiteiten van de organisatie uit en kent er een identiteit aan toe. Identiteit is dan: betekenis die de omgeving geeft op basis van al het handelen van de organisatie. Het schema van Birkigt en Stadler suggereert dat een organisatie geheel beschikt over haar eigen identiteit en de identiteit zelf kan bijstellen of wijzigen in de gewenste richting (gewenste identiteit), die zal kunnen leiden tot de gewenste beeldvorming (gewenste imago) van de organisatie bij haar strategische doelgroepen.

communicatieniveau wel zo'n beetje klopt, maar heeft het heel weinig relatie met de cultuur en weinig relatie met het gedrag. Wat wij hier hebben is ambitie management. Dus het gedrag is heel erg gestuurd. Een duidelijke taakopvatting van leiderschap. En er horen ook rituelen bij, zoals successen delen. Verder worden onze kernwaarden overal in doorvertaald. Dus in de beschrijving van je functioneringsgesprek zie je de kernwaarden weer terugkomen. Ook moeten mijn interne klanten een evaluatieformulier invullen, dat is opgezet rond de kernwaarden."

Ruimte voor (maatschappelijk) ondernemerschap

Meavita ervaart volgens de ondervraagde dat het overheidsbeleid en het systeem van wet- en regelgeving haar belemmert in het ondernemen en het al ondernemend realiseren van haar missie. Een aansprekend voorbeeld hiervan is het volgende:

"Het zorgkantoor bepaalt ook altijd het percentage dat je moet doen. Als iedereen naar ons toekomt is het ook niet goed. Er zit een regulerend mechanisme op. Als klanten voor je kiezen omdat je het in hun ogen goed doet, maar je zit aan je productieplafond, ben je eigenlijk genooddaakt om nee te verkopen. Want als je te veel productie draait is het altijd de vraag of je het vergoed krijgt. Je kunt dus slachtoffer worden van je eigen succes."

Ook de indicatiestelling door het CIZ vormt voor Meavita een beperkend kader:

"Wachttijsten ontstaan niet bij ons, maar bij het indicatieorgaan blijven de aanvragen liggen. Wij vinden het belangrijk dat mensen die dat nodig hebben onmiddellijk hulp krijgen. Maar je moet als zorginstelling wachten tot het indicatieorgaan de indicatie heeft gesteld. Als je zonder geldige indicatie zorg verleent loop je het risico dat je je geld niet krijgt. En zelfs als achteraf die indicatie er wel komt, hoeven ze niet te betalen voor de periode dat jij zorg hebt verleend maar die indicatie er nog niet was. Dat gebeurt. Gelukkig zijn er nu een aantal standaardindicatieprotocollen gekomen, waarmee het voor een aantal dingen een stuk gemakkelijker is geworden en we zelf de indicatie mogen doen."

Interviewer: Zou die hele indicatiestelling niet anders kunnen? Als je denkt in termen van vertrouwen kom je tot andere mechanismen. Bijvoorbeeld als zorginstelling zelf de indicatie doen en achteraf verantwoording afleggen.

"Dat is wel zo. Kijk naar hoe de overheid dat bijvoorbeeld met Sociale Diensten wil doen. Je hebt dan inderdaad gewoon je verantwoording achteraf en je hebt een zelfregulerend mechanisme: met anderen een kwaliteitssysteem, waarbij je op basis van steekproeven uit je dossier kijkt of die indicatie wel goed is verlopen. En dáár rapporteer je dan aan de overheid over. Dat is een veel beter systeem."

Horizontale verantwoording en intern toezicht

Volgens de SER (2005) kan de overheid aan onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties meer ruimte voor ondernemerschap geven als bij de instellingen horizontale vormen van verantwoording tot ontwikkeling komen en een professionele interne controle. Naarmate horizontale vormen van verantwoording en het interne toezicht effectiever zijn, kan het verticale toezicht vanuit de minister of toezicht-

houder gericht en selectiever worden vormgegeven. In die zin is er een zekere uitruil. Zit Meavita al op de lijn van horizontale verantwoording richting stakeholders?

Meavita heeft volgens de ondervraagde verschillende stakeholders, waaronder woningcorporaties, huisartsen, ziekenhuizen. Ook de cliëntenraad wordt beschouwd als stakeholder, en wel “een hele belangrijke”. Die cliëntenraad functioneert goed. Vanuit de cliëntenraad komen nieuwe ideeën, commentaar op dingen, tips. Ze heeft wel degelijk invloed.

Meavita beschouwt een aantal stakeholders als strategische partner. In die hoedanigheid zijn zij aan de voorkant bij het beleidsproces betrokken. Overigens is de keuze van strategische partners en hoe je daar mee omgaat voor Meavita ook strategie. Verder is er met een aantal partijen regulier overleg. De Raad van Bestuur heeft zeker met de lokale woningcorporatie, de verzekeraar, gemeente, het zorgkantoor, regulier overleg.

Interviewer: Is die hele maatschappelijke inbedding een terrein wat nog veel aandacht vraagt of is die inmiddels wel gewaarborgd?

“Dat laatste. Het zou alleen prettig zijn als je daar met elkaar wat helderder afspraken over maakt in de zin van: voor wie verantwoord je je nu eigenlijk?”

Het interne toezicht bij Meavita is volgens de ondervraagde “gedegen”.

II. Over marktwerking in relatie tot de AWBZ en de Wmo

Met de beweging rond de AWBZ en de komst van de Wmo is er volgens de ondervraagde zeker geen echte markt in de zorg aan het ontstaan, maar zie je nu wel een aantal mechanismen die je in een marktsituatie hebt:

“Wij denken dat de beweging die je nu ziet ontstaan rond AWBZ - verdere modernisering AWBZ en op termijn afschaffing AWBZ - dat zit er gewoon aan te komen. Wij denken dat de AWBZ gewoon naar de verzekeraars gaat. Dat komt gewoon in het pakket; je kunt je verzekeren voor dat soort zorg. Want anders is het niet betaalbaar en controleerbaar te houden. Dus dat gaat de overheid zeker doen. Nou, je ziet ook dat de huishoudelijke verzorging per 1 januari uit de AWBZ overgaat naar de Wmo, waarbij de gemeente de huishoudelijke verzorging gaat inkopen. En hoe dat precies loopt weet je op dit moment ook niet.¹⁸³ Maar daarmee is er eigenlijk toch wel een marktsituatie ontstaan. En niet in de zin van een echte markt, want natuurlijk is hij niet transparant en natuurlijk heb je regulering door de overheid. Een heleboel dingen die maken dat het geen echte markt is. Maar tegelijkertijd zie je wel een aantal mechanismen die je in een marktsituatie hebt: concurrentie, prijsconcurrentie. Dit is in Den Haag zeker een verdringsmarkt. Er zijn veel

¹⁸³ Ten tijde van het interview in mei 2006 speelde in Den Haag nog geen proces van aanbesteding van huishoudelijke verzorging door de gemeente. In maart 2007 startte de gemeente Den Haag met de aanbesteding huishoudelijke verzorging. Per 1 oktober 2007 gingen de definitieve contracten in met elf zorgaanbieders, waaronder Meavita.

aanbieders en men probeert hier ook klanten naar zich toe te trekken met: 'Bent u niet tevreden over uw thuiszorg, bel dan ...' Dat zal in de Wmo ook niet gaan verdwijnen. Want wat de gemeente niet wil is dat er één grote aanbieder komt en ze vinden het belangrijk dat er keuzevrijheid blijft bestaan voor de consument."

De Wmo zal volgens de ondervraagde met zich meebrengen dat de gemeente huishoudelijke hulp gaat aanbesteden:

"Er ontstaan aanbestedingsprocedures. De gemeente gaat aanbesteden. En dan heb je een ander concurrentieveld. Want de bekende uitzendbureaus, de bekende schoonmaakbedrijven, die kunnen daar allemaal op meedingen. Dadelijk is het verhaal: wie gaat het nou krijgen? Waarbij wij zeggen: we gaan niet eenzijdig op prijs concurreren. Omdat wij vinden dat we vanuit onze historie meer te bieden hebben dan alleen maar schoonmaken. Wij kunnen bepaalde klachten indiceren, wij kunnen signaleren of dingen erger worden."

Wat de marktwerking in de AWBZ en de Wmo uiteindelijk voor de thuiszorg zal gaan betekenen, is volgens de ondervraagde niet precies aan te geven. Zo is het nog de vraag, of het invoeren van marktwerking ondersteund gaat worden met het verminderen van regels en wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap. Een al eerder genoemd treffend voorbeeld van een dergelijke belemmering is het fenomeen van het productieplafond: het zorgkantoor maakt afspraken met zorgaanbieders over de hoeveelheid zorg die ze mogen leveren. Als klanten voor je kiezen omdat je het goed doet en je zit aan je productieplafond, word je als zorgorganisatie geacht deze extra zorg uit eigen zak te betalen en anders moet je nieuwe klanten maar naar de concurrent doorverwijzen.

Voor de ondervraagde zijn al wel gevolgen waarneembaar van het feit dat de Wmo - of preciezer geformuleerd: de marktwerking in de Wmo - in aantocht is. Zo is Meavita veel kritischer gaan kijken naar de diverse product/markt-combinaties:

"De huishoudelijke hulp is in heel Nederland jarenlang de kurk geweest waarop de zorg dreef. De huishoudelijke hulp was als het ware de cash cow van de thuiszorg. Voor Meavita en vrijwel alle andere thuiszorginstellingen kwam daar het geld uit. De zorg en allerlei maatschappelijke projecten zoals eenzaamheidsbestrijding onder ouderen werden daaruit betaald. Op het moment dat wij dat in het kader van de Wmo uit elkaar gingen trekken, werd ook duidelijk dat wij strategisch gezien niet zo slim bezig waren. Want iedereen riep: we verlenen steeds meer zorg. Maar bij de zorg liep het geld weg. En dat was niet zichtbaar. Op het moment dat je dat uit elkaar trekt zie je: leuk dat de zorg toeneemt, maar dat betekent dat we daar steeds meer verlies draaien. En als je het hebt over 'marktwerking', dan is in ieder geval een gevolg dat zichtbaar is geworden welke product/markt-combinaties wel wat opleveren en welke niet of waar iets moet gebeuren."

De ondervraagde constateert ook, dat het feit dat de overheid met de invoering van de Wmo heeft ingezet op meer markt en meer concurrentie, zorginstellingen wel in beweging heeft gezet:

"Ze zijn veel scherper aan het kijken. Als ik zie wat ons uurtarief uiteindelijk is voor huishoudelijke hulp en ik vergelijk het tarief voordat die Wmo was aangekondigd met het tarief nadat we de zekerheid hadden dat hij gaat komen, daar zit nogal een verschil tussen. Met andere woorden: het feit dat die marktwerking door de Wmo er komt maakt wel dat de hulp al met al goedkoper wordt en dus dat ons belastinggeld efficiënter wordt besteed. Maar nu is de discussie: heb je daar nou marktwerking voor nodig, ja of nee? Kun je ook tot efficiënter produceren komen als je dat mechanisme niet hebt? Mijn persoonlijke mening is dat een omgeving het moet afdwingen en dat het anders nooit gaat lukken."

III. Meavita in beweging in een veranderende omgeving

De wereld waarin zorgaanbieders opereren is onderhevig aan grote veranderingen. Zo worden mensen ouder, ze wonen langer thuis, zijn veel mondiger, komen vaker uit andere culturen en hebben andere vragen en nieuwe wensen. De vraag naar flexibele zorg wordt steeds groter. Ook de wensen van medewerkers zijn anders. Verder is sprake van concurrentie tussen zorgaanbieders die vechten om de gunst van de klant, de medewerker en de financier en verandert de regelgeving voortdurend.

Zorgaanbieders moeten in beweging zijn en zich verder ontwikkelen om goed op deze veranderingen te kunnen inspelen. In dit verband komen in het interview een aantal ontwikkelingen in de sector en specifiek bij Meavita aan de orde.

Concentratie op de kernactiviteiten

Volgens de ondervraagde zie je in de sector een sterke concentratie op de kernactiviteiten. Tegelijkertijd gaat men vanuit de kernactiviteiten op zoek naar nieuwe producten en markten.

"Dat wat geen relatie heeft met de kernactiviteiten, denk aan IT en inkoop, probeer je zoveel mogelijk of te concentreren of te outsourcen in de vorm van joint ventures of volledig outsourcen. Het idee daarachter is: efficiënter en toch veel betere kwaliteit.

We zijn nu met Meavita Dienstencentrum begonnen. De standaardprocessen zoals IT en dergelijke trekken we uit de verschillende bedrijven en zetten we in één ondersteunend bedrijf. En we zijn aan het kijken of we daar niet weer een grotere schaal aan kunnen geven. Want alle AWBZ-instellingen hebben natuurlijk hetzelfde probleem. De administratie is complex. Je moet dat door-automatiseren; dat kost geld, maar iedereen zit op dezelfde manier te administreren. Dus nu zijn we aan het kijken of we een joint venture kunnen starten met een financiële dienstverlener, puur en alleen gericht op bedrijven die in de AWBZ-zorg zitten. En die kunnen daar dan in meedoen."

Blijkens het Jaarverslag 2006 van de Stichting Meavitagroep (Meavita Den Haag, 2007) is Meavita voor de administratie van AWBZ-taken een joint venture aangegaan met Accounting Plaza BV, een gerenommeerde specialist op het gebied van administratieve outsourcing. Deze joint venture werd in januari 2007 onder de naam VitaPlaza operationeel.

Ontwikkeling van nieuwe, aansprekende zorgconcepten

Er is volgens de ondervraagde sprake van toenemende segmentering in de zorg door de veranderende zorgvraag. Dat komt niet alleen tot uiting in de ontwikkeling van specialismen binnen zorgcentra, zoals een huis voor Korsakovpatiënten, maar ook worden wonen en zorg steeds meer uit elkaar getrokken. Steeds meer zie je de ontwikkeling van nieuwe zorgconcepten die mensen aanspreken. Zo worden levensloopbestendige zorgconcepten ontwikkeld, waardoor mensen niet meer hoeven te verhuizen, hoe erg ze er ook aan toe zijn.

"Wij zijn in staat om dan steeds intensievere zorg te verlenen. Maar wat vroeger het geval was: veel van de aanleunwoningen waren van ons. Een aantal van de gebouwen is nu van ons. Je ziet steeds vaker dat projectontwikkelaars, woningcorporaties, bouwbedrijven het uiteindelijk neerzetten, zorgen voor verkoop, verhuur, en wij leveren eigenlijk alleen maar de zorg."

Er ontstaan bijvoorbeeld ook seniorenparken in Spanje en Portugal, waar Nederlandse vijftigplussers hun oude dag kunnen doorbrengen, van alle gemakken en zorg voorzien.

"Zo is de Wielborgh¹⁸⁴ bezig met een huis in Spanje en we zijn ook bezig met een huis in Portugal. Daar zie je ook wat er gebeurt. Want onroerend goed is niet meer van ons. Dat is van een plaatselijke projectontwikkelaar. Wij leveren gewoon de zorg."

Schaalvergroting

In de thuiszorg, verpleeg- en verzorgingshuiszorg is bij zorgaanbieders een geneigdheid tot schaalvergroting, vooral door fusie, duidelijk waarneembaar. Er is in de sector een golf van fusies te ontwaren, waarbij we de laatste jaren ook grote fusies zien die leiden tot aanzienlijke schaalvergroting. Zo bekeek de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in 2005 vijftien grote fusies, waarbij thuiszorgbedrijven waren betrokken. Ten tijde van het interview in 2006 zijn inmiddels door fusie twee zeer grote zorgorganisaties ontstaan. De grootste is Evean Groep, ontstaan uit een fusie tussen Evean en Icare. De volgende beweging rond Evean Groep is ten tijde van het interview ook al ingezet, namelijk een voorgenomen fusie van Evean Groep met GGZ Drenthe en Zorggroep Meander. Nummer twee is Sensire in combinatie met fusiepartner Thuiszorg Groningen. Vlak voor het interview met Meavita verscheen het bericht dat Sensire & Thuiszorg Groningen en Meavita een fusie gingen verkennen.¹⁸⁵

In het interview komt naar voren dat de ontwikkelingen op de lange termijn rond de Wmo en de AWBZ en de eigen onderhandelingspositie daarin, voor Meavita en Sensire & Thuiszorg Groningen een belangrijke rol spelen bij het verkennen van een fusie. Door fusie ontstaat naar verwachting een betere onderhandelingspositie ten opzichte van zorgverzekeraars en gemeenten:

¹⁸⁴ De Wielborgh bestaat uit een viertal woonzorgcomplexen in Dordrecht. Begin 2006 fuseerden Meavita en de Wielborgh, waarbij de Wielborgh onder haar eigen naam actief bleef.

¹⁸⁵ Zorgvisie, Nieuwsbrief Krista Kroon, 28-04-2006

"Als wij straks met verzekeraars afspraken moeten gaan maken is het wel erg prettig als je een grotere schaal hebt. En het is ook wel prettig als je een landelijke dekking gaat bereiken. Dus je kunt de parallel met de beweging bij zorgverzekeraars wel trekken. Je hebt hier in Den Haag nog een zorgverzekeraar zitten met 100.000 klanten in portefeuille, maar iedereen weet dat je met minder dan 300.000 klanten in portefeuille als verzekeraar eigenlijk geen recht van bestaan hebt."

Ook de schaalgrootte in relatie tot de gewenste innovatie speelt volgens de ondervraagde voor beide organisaties bij het onderzoeken van een fusie een belangrijke rol. Je hebt als grote organisatie het benodigde geld voor innovatieve serviceconcepten, zoals beeld- en spraakverbindingen, en je hebt de benodigde markt om die innovatie uit te rollen.

Maar past een dermate grote schaal bij een zorgorganisatie die vanuit de belevingsgerichte zorgvisie wil werken?

Interviewer: Bestaat niet het gevaar dat een aanzienlijke schaalvergroting het werken volgens de belevingsgerichte zorgvisie, waar Meavita voor gekozen heeft, ondermijnt? Kan zo'n grote organisatie zich nog ten dienste stellen van medewerkers die zich met de context van de klant verbinden?

"We zijn niet alleen gericht op het verkrijgen van een grote schaal. Tegelijkertijd zijn we met een proces bezig van ketenomkering waarbij we juist weer helemaal terug gaan naar de klant en kijken naar: wat wil die klant nu eigenlijk en hoe kunnen we onze processen zo inrichten dat we maximaal faciliteren wat de klant wil? Bij de huishoudelijke hulp zijn nu alle planners eruit, alle managers zijn er zo'n beetje uit en de medewerkers werken nu in kleine teams voor een vaste portefeuille klanten. Als een klant niet kan of een medewerker is ziek, dan regelen ze in het team dat er op een ander tijdstip iemand komt of een vervanger komt, dus dat wordt voor de klant eigenlijk alleen maar prettiger. Dus je ziet dat je aan de ene kant een grote schaal hebt en aan de andere kant op heel kleine schaal aan het organiseren bent. Terwijl we vroeger Den Haag gewoon in vier regio's hadden geknipt met een regiomanager en dan werd het op die manier aangestuurd. En die regiomanager had weer zijn planning en zijn IT ondersteuning en P&O mensen; allemaal overhead die je eigenlijk niet nodig hebt als je het bekijkt vanuit klantperspectief."

IV. Het bedrijven van marketing door Meavita als zorgorganisatie en maatschappelijke onderneming

Het denken van Meavita over marketing voor een zorgorganisatie en maatschappelijke onderneming

Meavita heeft een afdeling Marketing en Communicatie, geleid door de ondervraagde, die staat opgesteld voor de hele Meavitagroep. De beide organisaties waaruit Meavita in 2003 door fusie is ontstaan, Thuiszorg Den Haag en de GDVV groep, hadden altijd al wel de ondernemingsfunctie Communicatie. Bij de vorming van de afdeling Marketing en Communicatie heeft Meavita er - tegen het advies van een externe

adviseur in - op gelet, dat er niet zomaar allemaal marketingmensen van buiten werden binnengehaald:

"Op het moment dat je 6 à 7 mensen van buiten hebt, die én de zorg niet kennen én marketing willen bedrijven op een manier die niet past bij de organisatie, kun je niet goed bezig zijn. Dan incorporeer je een wezen dat identiteitsvreemd is. De mensen in de organisatie snappen het niet, want die zijn nog niet zo ver en de mensen die je binnenhaalt snappen het ook niet. Die gaan alleen maar roepen: 'wat een achterlijke zooi is het hier'."

Je moet volgens de ondervraagde op zoek naar: waar was ik ook alweer voor in het leven? En vandaar uit moet je gaan kijken: wat kan marketing dan bijdragen?

"En dan moet het eerst een manier van denken zijn. Van: 'O ja, we zijn er om klantbehoeften in te vullen. Nou, dat is mooi, want daar waren we toch al mee bezig.' En tegelijkertijd is het van: 'Hé, hoe kunnen we ook geld verdienen?' En het gaat ook om kijken: 'Maar wat is nu eigenlijk onze markt?'"

Tegen marketing in de zorg bestaan weerstanden. Volgens de ondervraagde krijg je meestal te horen dat marketing - commercieel bezig zijn - gaat om geld verdienen en zorg daarentegen gaat om zorg voor mensen. En zorg voor mensen is belangrijker dan geld verdienen.

"Strikt marketing in de zorg kan natuurlijk ook niet. In de zin van: we zijn een commercieel bedrijf en we gaan voor aandeelhouderswaarde. Dat gaat ook nooit gebeuren. Dat is toch vaak een beetje een semantische discussie.

Als mensen mij vragen om een praatje over marketing te houden, zeg ik altijd: je moet bij je eigen identiteit blijven. En waarom ben je in het leven? Dat is om mensen te helpen. En is marketing er dan voor bedoeld om ze allerlei dingen aan te smeren? Nee, want dat gaat niet over mensen helpen. Het is alleen op een andere manier kijken naar waar je mee bezig bent."

Marketing als managementfilosofie; het marketingconcept

Marketing als managementfilosofie - het marketingconcept - propageert dat klanten en hun wensen centraal dienen te staan in het handelen van de aanbieder. Producten en diensten zijn geen gegeven, maar dienen te worden afgestemd op de wensen en verlangen van afnemers in de markt of de gekozen doelgroep. Nu zien we dat bij Meavita een meer vraaggerichte zorgverlening gestalte krijgt door te werken volgens de belevingsgerichte zorgvisie. Staat Meavita met belevingsgerichte zorg al niet dicht bij wat de marketingfilosofie beoogt?

"Daar ben je naar op weg. Ik zie het verband wel tussen vraaggerichte, belevingsgerichte zorg en de marketingfilosofie, maar tegelijkertijd is het toch ook weer gecompliceerder. Je moet niet vergeten waar we vandaan komen. We waren net als andere zorgaanbieders geworden tot een organisatie die in feite gewoon producten en diensten aanbiedt. Standaard, met daarbij weinig oog voor wat de klant wil. En vergeet niet dat heel veel in de financiering stimuleert dat je dat blijft doen. Wat wij het liefst willen, en wat je bijvoorbeeld bij

het PGB hebt: als je nou echt vanuit de overheid ook zorgt dat de klant koning is, dan heeft de klant gewoon een rugzakje met geld en bepaalt hij zelf wat hij daar mee doet. Dan functioneert het eigenlijk op zijn best."

Wat betreft spanningsvelden rond de toepassing van de marketingfilosofie in de praktijk, noemt de ondervraagde behalve de financieringssystematiek ook andere spanningsvelden. Zo heeft Meavita een duidelijk spanningsveld in de huizen van Meavita Verzorgd wonen, want die moeten worden verbouwd en gerenoveerd. De mensen die er op dat moment wonen hebben daar zelf geen enkel belang bij. Je hebt ook een spanningsveld als medewerkers te ver gaan in hun betrokkenheid bij cliënten.

"En verder: je zegt dat de klant koning is en de klant vraagt. Maar ja, in de zorgverlening moet wel binnen een bepaalde tijd iets gebeurd zijn. Dat is natuurlijk ook wel een lastige."

Marketing als activiteiten

Aan de hand van een vereenvoudigd schema van de marketingruil van Buurma (2000) wordt in het interview gesproken over marketing als ruilbevorderende activiteiten (zie Bijlage, Checklist, figuur 2). Door de interviewer wordt toegelicht dat ruil vrij algemeen wordt gezien als kern van de marketing. Marketing in de betekenis van activiteiten kan dan als volgt worden gedefinieerd: 'Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht ruiltransacties te bevorderen, te vergemakkelijken en te bespoedigen' (Koster, 1991). Wat vindt de ondervraagde van deze benadering voor zorgorganisaties?

"Volgens mij klopt het ruilmodel niet voor de zorg. Want de klant betaalt uiteindelijk ook helemaal niet."

Interviewer: In dit ruilmodel kan de tegenprestatie van de klant ook tijd en moeite zijn. Je kunt je wel afvragen: ben je in de zorg wel zo bezig met de tegenprestatie van de klant?

"Nee. Zo denken zorgverleners helemaal niet."

Als de ondervraagde kijkt naar zijn eigen activiteiten onder de noemer marketing, gaat het dan om activiteiten gericht op het bevorderen van ruil? Of is marketing voor een zorgorganisatie vooral actief bezig zijn met en voor klanten, waarbij het met name gaat om activiteiten die gericht zijn op het scheppen van waarde voor de klant? Hieraan is als randvoorwaarde de financiële stabiliteit van de zorgorganisatie te koppelen.

In de ogen van de ondervraagde gaat het om dat laatste:

"Het gaat met name om waarde voor de klant te scheppen. Als ik tegen medewerkers zeg: 'als je bij een klant bent moet je onze nieuwe producten en diensten onder de aandacht brengen', dan interpreteren ze dat als 'ik moet nieuwe producten en diensten verkopen'. Maar dat is niet de bedoeling. Ik wil mensen niet iets aansmeren waar ze geen behoefte aan hebben. Ik wil de latente behoefte ontdekken en ze helpen, omdat dat belangrijk is in het kader van onze missie. We hebben bijvoorbeeld hondenuitlaatdienst, maaltijdservice,

noem al die additionele diensten maar. Ik hoef geen geld te verdienen aan de maaltijden-service. Maar ik wil dat de klant zo lang mogelijk kan leven op een manier dat hij dat prettig vindt. En in 99% van de gevallen is het zo dat iemand dat in zijn eigen omgeving wil blijven doen. Dus al je zorg is er zo op georganiseerd dat iemand kan blijven wonen op een manier dat hij dat prettig vindt.”

Marketing in de betekenis van het actief bezig zijn met en voor klanten, wordt door de ondervraagde geïllustreerd aan de hand van de invulling die Meavita geeft aan het begrip ‘klantloyaliteit’:

“Als je vanuit marketing over loyaliteit praat, gaat het er altijd om in de diepte of de breedte meer producten af te zetten. Of de tijd dat iemand zaken doet te verlengen. Dat is in de zorg wel belangrijk, maar niet het allerbelangrijkste. Voor ons is klantloyaliteit vooral het vermogen van een klant om samen met ons die toegevoegde waarde te gaan ontdekken. Klantloyaliteit en de loyaliteit van de familie zit er heel erg in van: hoe zorg je er nu met elkaar voor dat de klant de beste zorg en hulp krijgt en wel op een zodanige manier dat de klant de regie op zijn eigen leven houdt en je er dus voor zorgt dat de kwaliteit van zijn leven zo hoog mogelijk is.”

De ondervraagde beaamt, dat zorgorganisaties en externe adviseurs van zorgorganisaties moeten oppassen dat ze niet zo maar begrippen uit de ‘gewone’ marketing naar de zorgorganisatie gaan transplanteren:

“Daar moet je zorgorganisaties ook voor behoeden. Want voor je het weet gaan ze een CRM¹⁸⁶ systeem inrichten en zeggen ze: je moet aan cross-selling doen. En dan wordt klantwaarde gedefinieerd als financiële waarde van de klant. Marketing is natuurlijk ontstaan in een commerciële omgeving. En als je klakkeloos de mechanismen die daar werken gaat toepassen op de zorg, loopt dat verkeerd af.”

Interviewer: En dan haal je betrokkenheid eruit.

“Ja, en dan snappen mensen niet meer waar het om gaat.”

Oriëntatie qua houding en gedrag

In het interview wordt aan de ondervraagde de tabel Oriëntatie qua houding en gedrag voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, tabel 1). Door de interviewer wordt toegelicht, dat een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten verwacht mag worden bij organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling. Dat heeft overigens wel implicaties voor de selectie van medewerkers en de ratio's die je gebruikt om te beoordelen of je het goed doet. Vervolgens wordt aan de ondervraagde de volgende stelling voorgelegd:

‘Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van de tabel, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.’

¹⁸⁶ Customer Relationship Management.

"Jawel, maar nu staat het er heel zwart-wit. Een van onze randvoorwaarden is dat elke product/markt-combinatie bijdraagt aan de winst. Nou is dat wel misschien wat zwaar geformuleerd; we komen ermee weg omdat niet elke product/markt-combinatie duidelijk is gedefinieerd. Maar als je kijkt naar bijvoorbeeld onze dienst alarmering: daar zou je uit zuiver financieel oogpunt onmiddellijk mee moeten stoppen want er moet alleen maar geld bij. Het dient een maatschappelijk doel, dus stoppen is ook weer niet de bedoeling. Maar het is wel zo dat er wordt gekeken: hoe kan ik daar nou geld mee verdienen. Alleen het verschil is dat de marges die wij hanteren natuurlijk heel anders zijn dan die van een commerciële organisatie. Je werkt met andere kengetallen. Bij een commercieel bedrijf is 20 à 25 procent marge redelijk normaal. Wij zijn al blij als we 5 procent kunnen halen. Plus dat wij marge maken om weer te kunnen investeren in de zorg. Het geld dat je verdient pomp je weer terug in de zorg. Dus dat is ook anders. Maar wij zijn er wel van overtuigd dat je als maatschappelijke onderneming profit moet maken om die investeringen te kunnen doen."

Interviewer: Jullie gebruiken de term 'geld verdienen'. Maar tegelijkertijd is winst, marge niet het hoogste doel of de ultieme doelstelling.

"Dat klopt. De winst is middel. Maar dat is ook voor iedereen duidelijk."

Interviewer: Wat betekent dit voor de sturing van de organisatie ?

"Wij meten en sturen op klanttevredenheid, medewerkerstevredenheid en op onze resultaten. Neem klanttevredenheid. Er wordt één keer per half jaar een klanttevredenheids-onderzoek gedaan. Daar komen heel duidelijk dingen uit. Die worden besproken. Er moeten verbeteracties uit komen."

De ondervraagde is het er overigens mee eens, dat het niet zo mag zijn dat de klanten op zogenoemde momenten van de waarheid een intern georiënteerde houding en gedrag van Meavita ervaren. Dat past in ieder geval niet bij Meavita als maatschappelijke onderneming. Daarbij is zijn private opvatting dat dit ook eigenlijk voor geen enkele onderneming kan.¹⁸⁷

Volgens de ondervraagde is het probleem bij de invoering van de marketingfunctie in een zorgorganisatie, dat de zorgverleners op de werkvloer allerlei ingrepen ervaren die *er op lijken* dat de zorgorganisatie in een interne oriëntatie gaat staan. Ter illustratie hiervan gaat hij in op het gebruik van reclame door Meavita.

Terwijl Thuiszorg Den Haag vroeger monopolist was, moet ze als Meavita de thuiszorgmarkt met andere spelers delen. Meavita is zich ervan bewust dat ze in Den Haag eigenlijk alleen maar markt kan verliezen. Meavita wil dat niet langzaam laten gebeuren. De organisatie heeft een duidelijke groeidoelstelling en vindt dat ze een bepaalde omvang moet hebben om klanten goed te kunnen bedienen. Dat betekent dus dat veel klanten voor Meavita zouden moeten kiezen en niet voor de con-

¹⁸⁷ De ondervraagde verwijst hier naar het boek 'De Anorexiastrategie' van Arjen van Witteloostuijn (1999) over "elkaar maar gek blijven maken met aandeelhouderswaarde".

currenten. Tegelijkertijd wordt Meavita als werkgever geconfronteerd met toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Groei gaat onder deze omstandigheden gepaard met de noodzaak voor Meavita om zichzelf te profileren, zichzelf te laten zien. Mensen die nu of in de toekomst zorg nodig hebben of in de zorg werkzaam willen zijn, moeten Meavita kennen van naam en product. Vanuit deze noodzaak geeft Meavita geld uit aan reclameteksten op trams en bussen, reclamevlaggen en billboards. De zorgverleners op de werkvloer die met deze reclame-uitingen worden geconfronteerd, vinden dit “allemaal onzin”:

“Men denkt: ‘al het geld dat je aan marketing besteedt kun je beter aan de zorg voor de klant geven. Mensen hebben zorg nodig, ze zullen altijd zorg nodig hebben, waar maken wij ons druk om?’ Als ik aan een diehard verpleegkundige vertel dat ik zes ton aan een reclamecampagne uitgeef, valt ze van haar stoel van de schrik. Dat vindt ze zo ellendig want dat is in haar beleving gewoon geld van de zorg.”

Als de zorgverleners op de werkvloer bij de invoering van de marketingfunctie dan ook nog ervaren dat er een hoofd Marketing en Communicatie binnenkomt, er een nieuwe huisstijl wordt ontwikkeld met alle kosten van dien, dat bedrijfsprocessen anders worden ingericht - waarbij iedereen (ten onrechte) roept dat je dat alleen maar doet om kosten te besparen - en er bovendien een reorganisatie plaatsvindt en er mensen weg moeten, ervaart men op de werkvloer, zoals de ondervraagde het verwoordt: ‘We gooien aan de ene kant mensen eruit en aan de andere kant geven we bakken met geld uit’.

Interviewer: Bij een extern georiënteerde houding en gedrag past voor jou wel markt-onderzoek, reclame, etc. En daar zijn nu eenmaal kosten aan verbonden.

“Ja. Maar dit is typisch een cultuurclash. Commercieel is een vies woord, al het geld dat niet naar de patiënt of cliënt gaat is allemaal onzin. Gelukkig heb je ook wel berichten van: fantastisch, leuk, blij dat we eindelijk zichtbaar zijn. Dat voelen mensen ook wel aan.”

Het door Meavita verrichten van activiteiten onder de noemer marketing

Ten tijde van het interview zijn veel zorgorganisaties zich aan het oriënteren op marketing. Dit als gevolg van de marktwerking in de zorg waarop de overheid heeft ingezet. Meavita, die als zorgorganisatie al verder is in marketing, merkt dat aan de vragen die ze van andere zorgaanbieders krijgen:

“Je merkt het ook, want je krijgt van collega-organisaties werkelijk de meest naïeve vragen over het onderwerp. Je wordt dan gebeld en men zegt: wij zijn op zoek naar een marketeer, maar die kunnen we niet vinden en hoe doe je dat eigenlijk en wat laat je die dan doen? Dan denken ze: we moeten iets met marktwerking, maar hoe ze het moeten aanvliegen, daar hebben ze werkelijk geen flauw benul van.”

Wat betreft het bedrijven van marketing zit Meavita volgens de ondervraagde niet meer in een oriëntatiefase, maar nog wel in een beginfase. Dit in de zin van: wat we in

grote kaders willen is wel duidelijk maar wat er ontbreekt is een besliskader. Hoe kun je nou beslissen wat je wel of niet gaan doen?

"Dus wat ik nu aan het doen ben is een sociaal-economische kaart van onze regio aan het maken met informatie over de vergrijzingsdichtheid, over de herkomst van mensen - want 50% van de mensen in Den Haag is niet van Nederlandse afkomst - over het inkomen wat ze hebben. En dan kun je een aantal scenario's voor deze regio ontwikkelen en weet je in ieder geval hoe je markt eruitziet. Vervolgens kun je zeggen: wat doet daar de concurrent dan precies in? Want we zeggen al jaren in Den Haag: die markt is verdeeld, maar in feite is dat niet zo. Er zijn nog genoeg huizen en kleine thuiszorginstellingen waarvan je kunt zeggen: die gaan slecht, of: misschien dat we ze moeten overnemen. Er zijn ook wijken waar wij nauwelijks zitten."

Meavita zegt: we bedrijven marketing. Welke concrete activiteiten verricht de zorgorganisatie dan onder de noemer marketing?

"We doen marktonderzoek. Dat is belangrijk. Dat is wat ik net schetste. Die sociaal-economische kaarten die we dan maken.

Vervolgens doen we behoefte-onderzoek. Dus we kijken, hebben ideeën over wat klanten willen en verlangen.

We zijn bezig met productontwikkeling voor bestaande klanten. Maar we zijn ook bezig om te kijken: zijn er ook nieuwe markten die we zouden kunnen betreden? Voor een deel betreft dat nieuwe markten voor bestaande producten, zoals Leiden en Zoetermeer. Maar we zijn ook aan het kijken of we met nieuwe producten op nieuwe markten kunnen komen."

Marketing is bij Meavita ook gericht op het opbouwen en onderhouden van relaties. Daarbij heeft Meavita ervoor gekozen zich het lopende jaar in de eerste plaats op de verwijzers, zoals huisartsen te richten. Want heel veel instroom komt via de verwijzers, aldus de ondervraagde.

Op de website van Meavita staat dat de medewerkers als de ogen en oren van de organisatie worden beschouwd. Maar wordt die kennis van die medewerkers ook verspreid over de hele organisatie? Volgens de ondervraagde is Meavita dat nu aan het opzetten, te beginnen met een chat-gedeelte op hun intranet, dat is geboren uit de behoefte van mensen om kennis met elkaar te delen.

NASCHRIFT

Sinds het interview in 2006 is de Haagse Meavitagroep gevolgd aan de hand van onder meer berichten in de media, de website van Meavita¹⁸⁸ en de website van de fusieorganisatie Meavita Nederland¹⁸⁹, waar Meavita op 1 januari 2007 een werkmaatschappij van werd. Hieruit blijkt dat de Haagse Meavitagroep sinds het interview

¹⁸⁸ www.meavita.nl

¹⁸⁹ www.meavitanederland.nl

roerige tijden heeft beleefd. In maart 2009 kwam er zelfs een einde aan Stichting Meavitagroep te Den Haag. Dit naschrift geeft een overzicht van recente ontwikkelingen bij de Haagse Meavitagroep als onderdeel van het concern Meavita Nederland. Ook ontwikkelingen op het niveau van het concern Meavita Nederland komen aan de orde.

Fusie van Stichting Meavitagroep met Stichting Sensire & Thuiszorg Groningen

Op 1 januari 2007 is Meavita Nederland ontstaan uit een bestuurlijke fusie tussen Stichting Meavitagroep te Den Haag en Stichting Sensire & Thuiszorg Groningen. De vier zorgorganisaties Meavitagroep, Sensire, Thuiszorg Groningen en Vitras kwamen onder één bestuur en bedienden ieder hun eigen thuismarkt.

Het fusiedocument noemt als redenen van deze fusie onder meer de schaalvergroting bij de zorgverzekeraars en het noodzakelijke tegenwicht, de noodzaak van innovatie en toegankelijkheid van de zorg, en de verbetering van de doelmatigheid door verdere schaalvergroting. Ook wordt gesteld dat de bestuurlijke fusie zich met name richt op de topstructuur en dat de onderliggende structuur van de organisaties nagenoeg ongewijzigd blijft. Verder wordt geconstateerd dat beide organisaties financieel gezond zijn en dat de due diligence onderzoeken geen belemmeringen hebben opgeleverd om het fusieproces voort te zetten (CSZ, 2009).

Met de fusie wordt het Haagse Meavita één van de vier werkmaatschappijen van het zorgconcern Meavita Nederland. De andere werkmaatschappijen zijn Sensire, Thuiszorg Groningen en Vitras. De laatste is eind 2007 gefuseerd tot Vitras/CMD. Werkmaatschappij Meavita¹⁹⁰ is actief in Zuid-Holland, Sensire in Gelderland en Overijssel, Thuiszorg Groningen in Groningen, Friesland en Drenthe en Vitras/CMD in Utrecht en Flevoland. De belangrijkste activiteiten van het zorgconcern zijn het verstrekken van thuiszorg en intramurale zorg (sector Verpleging, Verzorging en Thuiszorg). Daarnaast worden diensten aangeboden op het gebied van kraamzorg, jeugdgezondheidszorg, kinderopvang en algemeen maatschappelijk werk. Naast de contracten met betrokken zorgkantoren voor AWBZ-zorgverlening, heeft het concern met een kleine zestig gemeenten contracten voor het gemeentelijke deel van de zorg (Wmo-zorg, jeugdgezondheidszorg, algemeen maatschappelijk werk). De totale omzet van het concern (2006) bedraagt € 498 miljoen, het totaal aantal medewerkers bijna 20.000 en het totaal aantal klanten meer dan 100.000.¹⁹¹ Daarmee is Meavita Nederland een van de grootste zorgorganisaties in Nederland.

Het concern Meavita Nederland heeft in 2007 een missiestatement geformuleerd. De kern van dat missiestatement, zoals in 2007 geplaatst op de website, luidt: 'Meavita helpt mensen regie te houden op hun leven en gezondheid.' Verder bevat het missiestatement een passage die verwijst naar het zijn van een maatschappelijke onderneming. Opvallend in deze passage is de link die wordt gelegd met het

¹⁹⁰ Om verwarring te voorkomen zal de Haagse zorginstelling Meavita - de 'case' in het onderhavige onderzoek - in het vervolg worden aangeduid als 'Meavita Den Haag'. Het landelijke concern Meavita Nederland, waar het Haagse Meavita op 1 januari 2007 een werkmaatschappij van werd, wordt namelijk in de media ook wel aangeduid als Meavita, hetgeen verwarrend werkt.

¹⁹¹ Bron: website Meavita Nederland.

versterken van de sociale cohesie in onze samenleving. De betreffende passage luidt: ‘Als ondernemer streven we naar continuïteit. Ons rendement wordt maatschappelijk geïnvesteerd. Zo versterken wij, samen met anderen, de sociale cohesie in onze samenleving. Wij zijn er voor iedereen.’

Het project Meavita Thuis (TV-Foon project)

Als antwoord op de vraag ‘Wat verstaat Meavita precies onder het begrip maatschappelijke onderneming?’, wees de ondervraagde in het interview van 2006 het project ‘Meavita Thuis’ aan als één van de voorbeelden uit de praktijk waarvan ze bij Meavita in Den Haag zeiden: ‘kijk, dat bedoelen we ermee.’

In een persbericht van januari 2007¹⁹² zegt Meavita Den Haag dat de eerste 200 huishoudens zijn aangesloten op het interactieve televisiekanaal Meavita Thuis. Met Meavita Thuis kunnen gebruikers via hun eigen televisie een beeldspraakverbinding maken met huisartsen, familie, mantelzorgers en leveranciers. Meavita Thuis werkt via de eigen televisie met een webcam en een afstandsbediening. Centraal staat de TV-Foon, een kastje dat op de televisie wordt aangesloten en ervoor zorgt dat alles met elkaar in verbinding staat. De TV-Foon werkt via een internetaansluiting. Meavita Thuis is ontwikkeld in nauwe samenwerking met het bedrijf Impact. Volgens het persbericht wordt Meavita Thuis hét medium om zorg-op-afstand te verlenen en biedt het Meavita Den Haag betere mogelijkheden om in te spelen op de veranderende wensen van klanten en op de voorziene krapte op de arbeidsmarkt. Meavita Den Haag verwacht volgens het persbericht aan het eind van 2007 circa 20.000 aansluitingen te hebben gerealiseerd. Het totaal aan potentiële klanten in eigen kring is door de fusie met Sensire/Thuiszorg Groningen/Vitras op ruim 100.000 gekomen.¹⁹³

Het aantal aansluitingen bleek echter gedurende 2007 zwaar tegen te vallen.¹⁹⁴ Volgens een nieuwsbericht op ICTzorg.com¹⁹⁵ had het totale concern Meavita Nederland zo’n 25.000 TV-Foon kastjes besteld bij het bedrijf Impact, maar werden er slechts enkele honderden verkocht. Blijkens het Geconsolideerd Jaardocument 2007 van Meavita Nederland (2009) heeft Meavita Nederland het besluit moeten nemen haar investeringen in dit project af te schrijven, hetgeen geleid heeft tot een bijzondere last van € 14 miljoen in de resultaten van 2007.¹⁹⁶ Belangrijke redenen voor het mislukken van het project waren volgens het Geconsolideerd Jaardocument (Meavita

¹⁹² [http://www.meavita-athome.nl/pdf/Persbericht Meavita Thuis23jan 2007.pdf](http://www.meavita-athome.nl/pdf/Persbericht%20Meavita%20Thuis23jan%202007.pdf)

¹⁹³ Het project Meavita Thuis, een initiatief van het Haagse Meavita, werd na de totstandkoming van Meavita Nederland beschouwd als een project van Meavita Nederland, dat ook bedoeld was voor de andere werkmaatschappijen. Daarbij kreeg het project de naam ‘TV-Foon’.

¹⁹⁴ Op 9 oktober 2007 schrijft NRC Handelsblad dat bestuursvoorzitter Theo Meuwese van Meavita Nederland moet vertrekken, onder meer als gevolg van het feit dat de centrale ondernemingsraad naar aanleiding van sombere kwartaalrapportages bij de raad van toezicht aan de bel heeft getrokken. Het artikel suggereert dat het mislukken van het TV-Foon project mede tot het vertrek van Meuwese heeft geleid.

¹⁹⁵ http://www.ictzorg.com/home/id101-27507/meavita_thuis_verder_met_kpn.html

¹⁹⁶ Volgens de Jaarrekening 2007 van de Stichting Meavitagroep in Den Haag (Meavita Den Haag, 2009) bedraagt het aandeel van Stichting Meavitagroep in het TV-Foon project € 1,7 miljoen. Dit is als bijzondere last in de resultatenrekening verantwoord. Dit aandeel is ten opzichte van dat van de andere werkmaatschappijen beperkt omdat Meavita Den Haag haar investering in de TV-Foon kastjes vergoed heeft gekregen vanuit de AWBZ.

Nederland, 2009) het te vroeg in de markt zetten van deze technologie en het niet aanvullend vergoed krijgen van deze screen-to-screen diensten vanuit de AWBZ.

Overigens wordt in het Geconsolideerd Jaardocument 2007 van Meavita Nederland (2009) verwezen naar een ander project voor ‘zorg op afstand’, te weten KOALA. Het betreft een samenwerkingsverband tussen Thuiszorg Groningen, Menzis en KPN, waarin producten en technologie worden ontwikkeld en getest met een pilotgroep van patiënten en ziekenhuizen in de regio Groningen. Volgens het Geconsolideerd Jaardocument 2007 (Meavita Nederland, 2009) waren de eerste resultaten van dit project veelbelovend.

VitaPlaza

In het interview sprak de ondervraagde over de tendens in de sector van concentratie op de kernactiviteiten. Daarbij wordt geprobeerd om zaken die geen relatie hebben met de kernactiviteiten, zoals IT en inkoop, zoveel mogelijk te concentreren of te ‘outsourcen’ in de vorm van joint ventures of volledig ‘outsourcen’. Dit vanuit de gedachte: efficiënter en toch veel betere kwaliteit. Blijkens het Jaarverslag 2006 van Stichting Meavitagroep te Den Haag (Meavita Den Haag, 2007) werd voor de administratie van AWBZ-taken de joint venture VitaPlaza opgericht. Uit een onderzoek in NRC Weekblad naar de ondergang van Meavita Nederland (Wammes, 2009) komt naar voren dat Meavita Den Haag ten aanzien van VitaPlaza forse ambities had: het zou “hét outsourcing-bedrijf voor heel AWBZ-Nederland” moeten worden. Pieter de Vente, die midden 2007 algemeen directeur werd bij Meavita in Den Haag, trof echter bij zijn aantreden een administratief probleem aan. “Het bleek een chaos”, zegt hij in NRC Weekblad (Wammes, 2009).

Financiële situatie bij Meavita Den Haag kort na de fusie

Bij het aantreden van Pieter de Vente medio 2007 als algemeen directeur van Meavita Den Haag, bleek ook dat de financiële situatie van Meavita Den Haag beduidend minder florissant was dan tevoren werd aangenomen.¹⁹⁷ Meavita Den Haag, waarmee Sensire, Thuiszorg Groningen en Vitras een half jaar eerder vol vertrouwen in zee waren gegaan, bleek niet florerend, maar verliesgevend. Het jaar 2006 werd afgesloten met een verlies van 13 miljoen euro en in 2007 leek men op een verlies van 16 miljoen euro af te stevenen. Blijkens het Directieverslag van de Jaarrekening 2007 Stichting Meavitagroep (Meavita Den Haag, 2009) bleek bij de halfjaarrapportage aan de Raad van Bestuur (augustus 2007) dat binnen vrijwel alle onderdelen van de Meavitagroep te Den Haag, de resultaten aanzienlijk slechter waren dan begroot. De slechte financiële resultaten werden met name veroorzaakt door geleverde niet-gelegitimeerde zorg, lage productiviteit onder andere door een hoog ziekteverzuim, hoge overheadkosten in personeel en hoge overige bedrijfskosten.

De eerste aanbesteding van de huishoudelijke hulp in Den Haag

In maart 2007 publiceerde de gemeente Den Haag het bestek voor de eerste aanbesteding van huishoudelijke verzorging in het kader van de Wmo. Den Haag

¹⁹⁷ Bron: Den Haag Centraal, interview met Pieter de Vente, 24 april 2009.

hanteerde voor de eerste aanbesteding het zogeheten Zeeuwse model. Daarin krijgt een groot aantal zorgaanbieders een gunning en stelt de gemeente een vaste prijs vast. Voor eenvoudige huishoudelijke hulp (HH1) had de gemeente een prijs vastgesteld van € 13,75 per contactuur en voor complexere huishoudelijke hulp (HH2) een prijs van € 20,95.¹⁹⁸ Daarmee werkte de gemeente Den Haag met de op één na laagste tarieven van Nederland.¹⁹⁹

In mei 2007 wees de gemeente Den Haag op basis van de openbare aanbesteding elf zorgaanbieders aan voor de levering van huishoudelijke verzorging in Den Haag, waaronder marktleider Meavita Den Haag, met - volgens het College Sanering Zorginstellingen (CSZ, 2009) - een marktaandeel van 70 procent. Deze zorgaanbieders leverden op dat moment gezamenlijk ook al 92 procent van de huishoudelijke hulp, hetgeen betekende dat het overgrote deel van de cliënten in principe bij de vaste, vertrouwde zorgaanbieder kon blijven. Per 1 oktober 2007 werd de voorlopige gunning omgezet in definitieve contracten met deze elf zorgaanbieders. Vanaf die datum waren de nieuwe, lagere tarieven voor de huishoudelijke hulp van kracht.

Gevolgen van de invoering van de Wmo voor Meavita Den Haag

Blijkens een bericht op de website van Meavita Den Haag, geplaatst op 24 januari 2008²⁰⁰, daalden voor Meavita Den Haag als gevolg van de aanbesteding van huishoudelijke hulp, de tarieven voor HH1 per uur met € 1,45 en voor HH2 met € 3,45. Tevens trad een verschuiving op in de mix van eenvoudige hulp (HH1/alfahulp) en complexere hulp (HH2). Voor de invoering van de Wmo was die verhouding in Den Haag 10% HH1 en 90% HH2. Eind 2007 was deze verhouding al 20% HH1 en 80% HH2. De trend was dat de verhouding richting 40% HH1 en 60% HH2 zou gaan, waarbij het gaat om gemiddelden. De verschuiving van HH2 naar HH1 in combinatie met de nieuwe, lagere tarieven, was volgens het website bericht van grote invloed op het financieel resultaat van Meavita Den Haag: bij 1,6 miljoen uur hulp per jaar, hebben geringe wijzigingen enorme financiële effecten. Bij de verhouding 20% HH1 en 80% HH2 vanaf 2008, had Meavita Den Haag 5 miljoen euro minder inkomsten op jaarbasis. Blijkens het website bericht was een verschuiving in de inzet van personeel naar medewerkers in een lagere schaal, onontkoombaar.

Opgemerkt moet worden dat deze ontwikkeling niet uniek is voor Meavita Den Haag, maar in de periode 2007-2008 landelijk heeft gespeeld (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2).

Reorganisatie bij Meavita Den Haag

Half januari 2008 maakte Meavita Den Haag aan het personeel bekend dat ze 360 banen moest schrappen ten gevolge van een reorganisatie. Volgens de berichten in de media hierover werkten bij het Haagse Meavita op dat moment circa 6000 personeelsleden, waarvan 3600 binnen de tak thuiszorg. In die tak moesten 360 banen

¹⁹⁸ Bron: www.denhaag.nl

¹⁹⁹ Bron: Den Haag Centraal, interview met Pieter de Vente, 24 april 2009.

²⁰⁰ <http://www.meavita.nl/over-meavita/veranderingen-in-de-hulp.html>

verdwijnen, wat neerkomt op 600 medewerkers.²⁰¹ In het artikel hierover in het Algemeen Dagblad ²⁰² vertelt Meavita-woordvoerder Philip Feltzer dat de reorganisatie noodzakelijk is. “We draaien miljoenen verlies.” Volgens de woordvoerder is de reorganisatie niet alleen het gevolg van de Wmo. Medevooroorzaker zijn ook de bezuinigingsmaatregelen vanuit het ministerie van VWS voor de AWBZ vanaf januari 2008. Daarnaast heeft de zorgorganisatie te maken met hogere loonkosten door een nieuwe CAO.

In een artikel op de site van Zorg en Welzijn²⁰³ zegt Meavita-woordvoerder Anneke Kooijman naar aanleiding van de ontslagen: “De staatssecretaris helpt de zorg om zeep.” Maar Linda Groen, regiobestuurder van de Abvakabo FNV zegt in hetzelfde artikel: “De ontslagen zijn niet alleen het gevolg van de Wmo. De interne administratie is een chaos en er zijn verkeerde investeringen gedaan.” Als voorbeeld van een verkeerde investering noemt Groen de lancering van Meavita Thuis. In reactie hierop zegt Meavita-woordvoerder Kooijman: “We hebben inderdaad investeringen gedaan, maar deze hebben niet geleid tot het kastekort waarmee we nu kampen. Meavita Thuis was een investering van 17 miljoen euro. Daarvan hebben we 8,5 miljoen euro terugontvangen via subsidies. Het is een project met een looptijd van vijf jaar. In 2007 hebben we 2 miljoen geïnvesteerd in het systeem.”

Over marktwerking in relatie tot de AWBZ en de Wmo

In het interview van 2006 kon de ondervraagde niet precies aangeven wat de marktwerking in relatie tot de AWBZ en de Wmo uiteindelijk voor de thuiszorg zou gaan betekenen. In dit verband was het voor hem nog de vraag of de overheid de in de zorg ingeslagen weg van meer markt en meer concurrentie zou gaan ondersteunen met het verminderen van regels en wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap.

Inmiddels is bekend dat een dergelijke ondersteuning van marktwerking er niet is gekomen. Sinds het ontstaan van Meavita Nederland in 2007 heeft de Raad van Bestuur van Meavita Nederland politiek Den Haag herhaaldelijk gewaarschuwd dat de thuiszorg in Nederland in nood is en in hoog tempo wordt afgebroken. In de visie van de bestuurders van Meavita Nederland, zoals die onder meer naar voren komt in geschreven stukken van bestuurders op de website in de periode 2007-2008, is er in Nederland een grotere vraag naar zorg, maar daar hebben we geen geld voor over. Om de kosten beheersbaar te houden kiest de overheid voor marktwerking in combinatie met sterke sturing op de kosten door tarieven te korten, eigen bijdragen op te hogen en productieplafonds te hanteren. Een “verschrikkelijke bureaucratie” is het gevolg. In een artikel op de website van Meavita Nederland (Kuiper, 2007) vat bestuurslid Jennyke Kuiper de kern van het probleem volgens Meavita Nederland als volgt samen: “Er is gekozen voor marktwerking als panacee van alle problemen, maar

²⁰¹ Volgens het College Sanering Zorginstellingen (CSZ, 2009) zijn er uiteindelijk rond 80 ontslagen gevallen, met name in de overhead. Veel personeelsleden vertrokken zelf of accepteerden de baan tegen een lager tarief. De oorspronkelijke geraamde besparing werd volgens het CSZ (2009) slechts ten dele gehaald omdat de inschattingen gebaseerd bleken op verouderde of onjuiste personeelsgegevens.

²⁰² Algemeen Dagblad, ‘Meavita ontslaat 600 medewerkers’, 15 januari 2008

²⁰³ http://www.zorgwelzijn.nl/nieuws/id5601-103235/bussemaker_helpt_thuiszorg_om_zeep.html

in een systeem van wet- en regelgeving dat die marktwerking helemaal niet ondersteunt.” Ook schrijft ze: “De thuiszorg wordt volledig afgebroken door enerzijds marktwerking toe te laten en anderzijds de thuiszorg te leiden alsof we midden in de oude communistische planeconomie zitten.”

Balanssteunverzoek Meavita Nederland

In het Geconsolideerd Jaardocument 2007 van Meavita Nederland dat eind januari 2009 werd gepubliceerd, wordt niet alleen verslag gedaan van het jaar 2007, het eerste jaar van Meavita Nederland, maar wordt ook ingegaan op gebeurtenissen na balansdatum (Meavita Nederland, 2009). Blijkens dit Jaardocument heeft het concern Meavita Nederland het jaar 2007 afgesloten met een verlies van ruim 32 miljoen euro. Bijna de helft van dit verlies, 14 miljoen euro, is geclassificeerd als bijzondere last uit hoofde van het TV-Foon verlies. Alle vier tot het concern behorende werkmaatschappijen hebben het jaar 2007 afgesloten met een verlies. Het verlies van Meavita Den Haag bedroeg ruim 16 miljoen euro.

In de eerste helft van 2008 was volgens het Geconsolideerd Jaardocument 2007 (Meavita Nederland, 2009) sprake van grote verliezen in elk van de werkmaatschappijen. Belangrijke oorzaken voor deze verliezen zijn volgens het Jaardocument niet-kostendekkende contracten voor de levering van huishoudelijke hulp (Wmo), verschuivingen in de indicatiemix alsmede ‘overproductie’ van AWBZ-zorg, dat wil zeggen de levering van diensten op basis van een aan de klant verstrekte indicatie, voor zover deze de met de zorgkantoren gemaakte productieafspraken te boven gaat. Deze overproductie wordt door de zorgkantoren niet aan de zorgaanbieder vergoed.²⁰⁴ “De zorg laat haar klant echter niet graag in de kou staan en ziet zich lang geroepen de geïndiceerde zorg te bieden”, aldus het Jaardocument. Andere belangrijke oorzaken voor de verliezen betreffen volgens het Jaardocument een te lage productiviteit, een te hoog ziekteverzuim alsmede een te hoge overhead.

Op grond van de zorgwekkende resultatenontwikkeling in de eerste helft van 2008 heeft Meavita Nederland medio augustus 2008 een balanssteunverzoek bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) ingediend. Volgens de staatssecretaris van VWS betrof het een verzoek om steun tot een bedrag van 26 miljoen euro (VWS, 2009d: Meavita). Dit steunverzoek ging vergezeld van een herstelplan, waaruit bleek dat Meavita Nederland verwachtte in 2011 een positief eigen vermogen te hebben. De NZa heeft het verzoek om steunverlening op 25 november 2008 afgewezen, omdat de continuïteit van de zorg volgens de NZa niet in gevaar was - Meavita Nederland gaf op dat moment voldoende vertrouwen dat zij met het herstelplan de problemen zelf

²⁰⁴ In juli 2008 kregen de werkmaatschappijen Thuiszorg Groningen en Sensire problemen vanwege overproductie van AWBZ-zorg. Ze moesten zich houden aan het budget dat voor 2008 was toegewezen - 5 procent minder dan voor 2007 - terwijl steeds meer mensen met een indicatie bewust voor deze zorgorganisaties kozen. Het leveren van zorg die niet door het zorgkantoor van verzekeraar Menzis vergoed werd, leidde tot miljoenen verlies. Thuiszorg Groningen en Sensire besloten tot een cliëntenstop. Menzis eiste in een kort geding intrekking daarvan. Na maandenlang overleg tussen Meavita Nederland en Menzis kwam er een compromis. Menzis gaf Thuiszorg Groningen en Sensire aanvullende middelen op hun bestaande budget 2008 en beide zorgaanbieders deden hun deuren weer open (NRC Weekblad, mei 23). Overproductie van AWBZ-zorg heeft overigens niet gespeeld bij Meavita Den Haag.

zou kunnen oplossen - en het verzoek niet was ondertekend door de zorgkantoren.²⁰⁵ Om Meavita Nederland in staat te stellen het herstelplan uit te voeren diende zij te beschikken over voldoende liquide middelen. Daarom hebben de zorgkantoren toen de bevoorschotting naar voren gehaald, op verzoek van de NZa (VWS, 2009a: Meavita; 2009d: Meavita).

Intussen bleken de herstel- en reorganisatieplannen van de werkmaatschappijen, met uitzondering van dat van Sensire, in de tweede helft van 2008 niet de beoogde besparingen op te leveren (Meavita Nederland, 2009).

Besluit Raad van Bestuur tot ontvlechting van Meavita Nederland

Op 19 december 2008 werd door Meavita Nederland middels een persbericht²⁰⁶ bekendgemaakt dat de Raad van Bestuur had besloten het concern Meavita Nederland in drie afzonderlijke zorgondernemingen op te splitsen, en dus te de-fuseren. De aanhoudend slechte financiële situatie van Meavita Nederland noopte de organisatie volgens het persbericht tot deze stap.

In het persbericht wordt vermeld dat de fusies tot nu toe onvoldoende hebben kunnen bijdragen aan noodzakelijke besparingen en dat het concern onvoldoende tijdig heeft kunnen inspelen op de snelle veranderingen in de markt, waaronder de versobering van de AWBZ en de invoering van de Wmo, die tot lagere opbrengsten leiden. De Raad van Bestuur heeft sinds begin 2008 ingrijpende herstelmaatregelen genomen om toch tot goede resultaten en aanpassing aan de snel gewijzigde marktcondities te komen. Maar zeer recente gegevens over 2008 geven nog steeds rode cijfers aan en ook de vooruitzichten voor 2009 zijn niet rooskleurig. Aangezien de beoogde positieve effecten van de herstelmaatregelen te langzaam worden bereikt, is ontvlechting van het concern volgens Meavita Nederland de enige optie om de zorg aan de 100.000 klanten te kunnen continueren en de werkgelegenheid van 20.000 medewerkers veilig te stellen.

Bemoeienis van staatssecretaris Bussemaker

De toenmalige staatssecretaris van VWS, Jet Bussemaker, heeft zich intensief met de zaak Meavita Nederland bemoeid, sinds zij op 11 december 2008 signalen ontving dat de financiële positie van Meavita Nederland zodanig was verslechterd dat het herstelplan niet kon worden uitgevoerd. Ze heeft in verschillende brieven aan de Tweede Kamer over Meavita Nederland aangegeven, dat haar bemoeienis met deze zaak voortvloeide uit haar verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg. Daarbij hanteerde ze als uitgangspunt dat ze wel verantwoordelijk was voor de continuïteit van zorg, maar niet voor de continuïteit van zorginstellingen.

In de periode tussen 18 december 2008 en 10 februari 2009 heeft de staatssecretaris van VWS samen met de betrokken partijen (zorgkantoren, Vereniging Nederlandse Gemeenten, vertegenwoordigers van gemeenten en de NZa) veelvuldig overleg gevoerd met het concern Meavita. In die periode, waarin ze meerdere defusie-

²⁰⁵ Bron: 'Geen balanssteun voor Meavita.' Nieuwsbericht NZa, 25 november 2009.

²⁰⁶ 'Meavita Nederland ontvlecht om zorg te continueren.' Persbericht Meavita Nederland, 18 december 2008.

en saneringsplannen van het concern ontving, was volgens de staatssecretaris sprake van een voortdurend gebrek aan inzicht in de exacte financiële positie van Meavita (VWS, 2009d: Meavita).

In een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer over Meavita Nederland d.d. 17 februari 2009 (VWS, 2009a: Meavita) deelde de staatssecretaris van VWS mee, dat zij Meavita Nederland in een spoedoverleg op 8 februari 2009 een uiterste gelegenheid had geboden om uiterlijk 10 februari 2009 een nieuw plan aan te reiken, dat een voor alle partijen aanvaardbaar perspectief zou bieden op continuïteit van de zorg. Daarbij ging het in het bijzonder om Meavita in Den Haag en Thuiszorg Groningen, waar de liquiditeitspositie zeer kritiek was. De staatssecretaris had de nieuwe plannen op 10 februari ontvangen en beoordeeld op basis van enkele criteria, die in overleg met Menzis en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) waren geformuleerd en die van tevoren met Meavita Nederland waren besproken. Op basis van overleg op 11 februari met de vertegenwoordigers van de Groninger gemeenten, de VNG, de betrokken zorgkantoren en de NZa over het nieuwe plan, was ze tot de volgende eindconclusie gekomen: “De door Meavita Nederland opgestelde plannen vestigen op geen enkele wijze het vertrouwen dat de omslag gemaakt kan worden naar een exploitatie die voor cliënten en werknemers op langere termijn de noodzakelijke zekerheid biedt en daarmee de continuïteit van zorg waarborgt. De voorstellen bieden ook geen basis voor nader overleg over een financieel reddingsplan ten laste van de collectieve middelen.” Over dit laatste heeft de staatssecretaris in een latere Kamerbrief (VWS, 2009d: Meavita) nog gezegd, dat het niet beschikbaar komen van een concreet businessplan, het nagenoeg onmogelijk maakte om op korte termijn een kansrijke aanvraag voor balanssteun bij de NZa in te dienen. Meavita had aangegeven circa 21 miljoen euro nodig te hebben, maar volgens de staatssecretaris ontbrak een aannemelijke onderbouwing van dat bedrag, waarmee er geen enkele zekerheid was dat Meavita met 21 miljoen euro zou zijn gered en dat het bij dit bedrag zou blijven.

In de Kamerbrief van 17 februari 2009 (VWS, 2009a: Meavita) deelde de staatssecretaris ook mee, dat haar ministerie samen met betrokken partijen (de NZa, de betrokken zorgkantoren en gemeenten) de noodzakelijke voorbereidingen had getroffen voor het geval surseance of faillissement zou worden aangevraagd voor onderdelen van Meavita Nederland. Er stonden sinds 7 februari nieuwe rechtspersonen gereed die, wanneer sprake zou zijn van faillissement en alle andere opties voor het waarborgen van de continuïteit niet haalbaar waren, de zorg zouden kunnen overnemen die tot dan toe door de betreffende Meavita onderdelen werd verleend. Daarbij ging het nadrukkelijk om een vangnet, waarbij het aan de curatoren zou zijn om te beslissen of zij op dit voorstel zouden willen ingaan. Als de nieuwe stichtingen daadwerkelijk zouden worden geactiveerd, zouden ze in beginsel tijdelijk bestaan en niet belast worden met de schulden van Meavita. Na activering zouden de stichtingen waar nodig saneren en trachten de activiteiten voor een marktconforme prijs te verkopen dan wel zichzelf uit te kopen. De staatssecretaris gaf in de genoemde brief aan, dat de nieuwe rechtspersonen naar verwachting zouden moeten saneren. Als er onvoldoende financiële ruimte zou zijn om de noodzakelijke sanering uit te voeren, zou in dit uitzonderlijke geval door de nieuwe stichtingen bij de NZa (voor wat betreft

de AWBZ-zorg) een verzoek voor steun kunnen worden ingediend ten behoeve van een bijdrage in de opstart- en saneringskosten.

De afbraak van het concern Meavita Nederland

De werkmaatschappijen Sensire en Vitras/CMD, evenals Stichting de Wielborgh zijn in februari 2009 losgemaakt van het concern Meavita Nederland. Alle leveren sinds die tijd weer zelfstandig zorg.

Anders lag het bij de werkmaatschappijen Thuiszorg Groningen en Meavita Den Haag. De betrokken zorgkantoren vonden het niet langer verantwoord Meavita op het punt van de bevoorschotting extra te faciliteren en hebben deze regeling, die getroffen was om het noodlijdende Meavita langer overeind te houden, met ingang van 22 februari 2009 teruggedraaid (VWS, 2009a: Meavita). Daardoor konden niet langer alle rekeningen en lonen worden betaald.

De rechtbank in Groningen verleende op 24 februari 2009 voorlopig surseance van betaling aan de Stichting Thuiszorg Groningen. Op 9 maart 2009 volgde het faillissement van de Stichting Thuiszorg Groningen. In Groningen heeft - nadat hierover met de curatoren overeenstemming was bereikt - de (al in februari vanuit het ministerie van VWS opgerichte) nieuwe “Stichting continuering AWBZ en Wmo Groningen e.o.” de activiteiten en het personeel overgenomen. Deze stichting functioneert in de praktijk onder de (oude) naam Thuiszorg Groningen (VWS, 2009c: Meavita).

Wat betreft Meavitagroep in Den Haag - de ‘case’ in het onderhavige onderzoek - werd het onderdeel Meavita Hulp, dat huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo leverde, in februari 2009 in het geheel overgenomen door Thuiszorg Service Nederland, dochter van schoonmaakbedrijf Asito. Het onderdeel Meavita Opgroeiende Kinderen werd ondergebracht bij zorgorganisatie Florence.²⁰⁷

De rechtbank in Den Haag verleende op 24 februari 2009 voorlopig surseance van betaling aan de resterende onderdelen van Meavitagroep Den Haag (Thuiszorg, Woonzorg, Flexwerk, Dienstencentrum, Meavitagroep en Support Services). Het gaat hierbij hoofdzakelijk om verpleeg- en verzorgingshuizen en de medisch geïndiceerde thuiszorg. Op 9 maart 2009 verklaarde de rechtbank in Den Haag deze resterende Meavita-onderdelen failliet. In Den Haag heeft - nadat hierover met de curatoren overeenstemming was bereikt - de (al in februari vanuit het ministerie van VWS opgerichte) nieuwe “Stichting continuering uitvoering AWBZ West” de activiteiten en het personeel van de betreffende Meavita-onderdelen overgenomen. Deze stichting functioneert in de praktijk onder de naam Haagse Wijk- en WoonZorg, afgekort: HWW Zorg (VWS, 2009c).

²⁰⁷ Bron: Rechtbank 's-Gravenhage. ‘Meavitagroep Den Haag wordt Haagse Wijk- en Woonzorg.’ Datum actualiteit: 16 maart 2009.

Aan het moederconcern Stichting Meavita Nederland werd op 6 april 2009 voorlopig surseance van betaling verleend door de rechtbank Utrecht. Op 26 mei 2009 werd Meavita Nederland failliet verklaard.

Toekenning steun door NZa aan Haagse Wijk- en Woonzorg en Thuiszorg Groningen

Oud-PvdA Tweede Kamerlid en NZa-adviseur Gerrit Jan van Otterloo werd bestuurder van de twee nieuwe stichtingen Haagse Wijk- en WoonZorg (HWW Zorg) en Thuiszorg Groningen (TZG-nieuw). Hij werd verantwoordelijk voor de reorganisatie die de nieuwe stichtingen zouden moeten uitvoeren om gezonde organisaties te laten ontstaan. In juli 2009 hebben beide nieuwe stichtingen samen met de desbetreffende zorgkantoren een steunaanvraag bij de NZa ingediend. Eind november 2009 heeft de NZa besloten steun te verlenen aan HWW Zorg tot een bedrag van 22 miljoen euro en aan TZG-nieuw tot een bedrag van 15 miljoen euro (VWS, 2009d: Meavita). Het toegekende bedrag van in totaal 37 miljoen euro was lager dan het aangevraagde bedrag van in totaal 48 miljoen euro, maar was toch ongekend hoog.

Deze beslissing van de NZa is omstreden en heeft veel aandacht in de media gehad.²⁰⁸ Volgens de NZa was de steun noodzakelijk om zorgontvangers in de betreffende regio's de continuïteit van zorg te garanderen. Maar met name kleinere concurrenten zouden personeel en klanten van de nieuwe stichtingen hebben willen overnemen. Een aantal van deze belanghebbenden heeft zich met een klacht tot de Europese Commissie (EC) gewend, vooral over de concurrentievervalsing die door deze steun in het leven is geroepen. Dit heeft ertoe geleid dat de staatssecretaris van VWS de EC uitleg moet geven over de steun aan de nieuwe stichtingen.²⁰⁹ Verder bleef in de media ook niet onbesproken dat het bedrag van 37 miljoen euro, dat nu aan een deel van het voormalige concern Meavita Nederland was toegekend, aanmerkelijk hoger was dan het bedrag van 21 miljoen euro dat het voormalige concern Meavita Nederland als geheel in februari 2009 had gevraagd.

Hoe heeft dit kunnen gebeuren?

Hoe heeft Meavita Nederland ten onder kunnen gaan? Heeft toenmalig staatssecretaris Bussemaker van VWS met haar weigering van financiële steun, Meavita Nederland 'de doodsteek' toegebracht? Lag het primair aan de (te) snel wisselende regels en de krappere budgetten van de overheid? Lag het primair aan ontoereikend bestuur? Of was er sprake van een ongelukkig samenspel van externe factoren vanuit politiek en overheid en interne factoren? Aan de beantwoording van de vraag hoe Meavita Nederland ten onder heeft kunnen gaan, zijn inmiddels diverse onderzoeken, publicaties en mediaberichten gewijd, maar bij het afsluiten van de tekst van deze caserapportage op 15 april 2010 was deze vraag nog steeds niet van een definitief antwoord voorzien.

²⁰⁸ Er werd o.a. een item in een uitzending van NOVA, 30 november 2009 aan gewijd.

²⁰⁹ Bron: 'Bussemaker moet EC uitleg geven over steun Meavita.' Zorgvisie, 16 februari 2010.

In mei 2009 stelde de laatste, op 1 oktober 2008 aangetreden bestuursvoorzitter van Meavita Nederland, Charles Laurey, in NRC Handelsblad²¹⁰ dat de overheid Meavita Nederland moedwillig ten onder liet gaan, om de noodlijdende thuiszorg duidelijk te maken dat falende bedrijven niet op steun hoeven te rekenen. “Er moest gewoon een voorbeeld worden gesteld”, aldus Laurey in de genoemde krant. Volgens Laurey en zijn voorganger, interim-topman Leo Markensteyn²¹¹ was het bankroet niet nodig geweest als de overheid via de NZa steun had verleend. De NZa wees de in augustus 2008 gevraagde steun in november 2008 af, wegens een ontbrekende handtekening.²¹² Die formaliteit vaststellen duurde drie maanden, “terwijl ons het water aan de lippen stond”, aldus Markensteyn in de genoemde krant. Daarbij sprak Markensteyn het vermoeden uit dat groeiende maatschappelijke en politieke weerstand tegen megazorgconcerns de werkelijke reden van de afwijzing was.

Toenmalig staatssecretaris Bussemaker zei in een interview in NRC Handelsblad van 24 juni 2009²¹³, dat ze de beschuldiging dat ze het bedrijf moedwillig failliet had laten gaan, verre van zich wierp. Meavita Nederland was volgens Bussemaker een koepel met een naam, maar er was geen samenhang. Het lukte niet goede cijfers boven tafel te krijgen, er was geen onderbouwd saneringsplan. Als een bedrijf om steun uit publieke middelen vraagt, moet je volgens Bussemaker zicht op de situatie hebben. Zij kreeg echter telkens andere informatie, waarop ze geen besluit kon baseren. Bussemaker zei in het interview dat Meavita Nederland de problemen aan zichzelf te wijten had. Ze noemde: ondoorzichtige structuur, juridisch, financieel en organisatorisch; raden van bestuur en toezicht die te veel bezig waren met schaalgrootte en innovatie en te weinig met de zorg zelf; ontbreken van een fusiedoel anders dan de beste zorgorganisatie van Nederland worden. De geleerde les uit de casus Meavita Nederland was volgens Bussemaker dat fusies niet vanzelfsprekend gunstig, en soms zelf gevaarlijk zijn. De zorg is ook geen vrije markt, maar heeft een moreel kompas nodig, aldus Bussemaker.

Hoorzittingen door de Vaste Kamercommissie voor VWS

Wat ging er fout bij Meavita Nederland? En wat kan de Tweede Kamer daarvan leren? Voor de beantwoording van deze vraag nam Anouchka van Miltenburg, lid van de Tweede Kamerfractie van de VVD, het initiatief, ondersteund door de PvdA, om met de Vaste Kamercommissie voor VWS een eigen onderzoek te doen naar de aard en achtergrond van de problemen bij Meavita Nederland. Het was haar opgevallen dat de betrokkenen bij het faillissement telkens weer benadrukken dat de problemen van Meavita Nederland het gevolg zijn van politieke besluitvorming, zoals een ingrijpende stelselwijziging als de Wmo, en niet van bedrijfsmatige fouten. Aan de hand van de casus Meavita Nederland zou getoetst kunnen worden of het faillissement op zich staat of dat het duidt op een meer structureel probleem in de thuiszorg. In dat kader

²¹⁰ ‘Topman: zorgreus Meavita onnodig bankroet’. NRC Handelsblad, zaterdag 23 & zondag 24 mei 2009.

²¹¹ Leo Markensteyn was voorzitter raad van bestuur van Meavita Nederland van 1 juli 2008 tot 1 oktober 2008.

²¹² De NZa was ook van mening dat de continuïteit van de zorg niet in gevaar was (zie hierboven).

²¹³ ‘De zorg heeft een moreel kompas nodig.’ NRC Handelsblad, 24-06-2009.

werden voor juni 2009 twee hoorzittingen door de Vaste Kamercommissie voor VWS gepland (Van Miltenburg, 2009).

Vlak voor de hoorzittingen verscheen in NRC Weekblad een uitgebreid onderzoek van Hans Wammes (2009) naar de ondergang van Meavita Nederland. Ook wijdde Skipr magazine er in juni 2006 haar coverstory aan (Van de Poel, 2009). Anouchka van Miltenburg geeft in een publicatie op de website van Skipr in juni 2009, vlak voor de hoorzittingen, het beeld dat in de journalistieke producties in NRC Weekblad en Skipr Magazine wordt geschetst, treffend weer: “Je krijgt sterk het gevoel dat de managers binnen de Meavita-bedrijven zo sterk bezig waren met de vermeende ‘kansen’ voor hun bedrijf, dat zij geen oog meer hadden voor de reden van hun bestaan en vooral de reden waarom zij publiek geld krijgen: namelijk het leveren van zorg aan mensen.” Haar insteek bij de hoorzittingen in juni zal zijn om te toetsen in hoeverre dit gevoel overeenkomt met de realiteit. En in hoeverre er een verband is tussen de veranderende regelgeving, gedrag van bestuurders en het faillissement van Meavita Nederland (Van Miltenburg, 2009).

Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat de Vaste Kamercommissie voor VWS geen samenvattend en concluderend verslag van de hoorzittingen heeft uitgebracht.²¹⁴ Twee hele dagen heeft de commissie voor VWS geïnvesteerd in hoorzittingen, waarbij de commissie meerdere betrokkenen bij het failliete concern heeft laten opdraven, maar er zijn geen conclusies getrokken en ook geen lessen geleerd.

Op de eerste dag van de hoorzittingen, 5 juni 2009, zijn vanuit bestuur en toezicht van Meavita Nederland de heren Charles Laurey, voorzitter raad van bestuur vanaf oktober 2008, Daan van de Meeberg, voorzitter raad van bestuur vanaf 1 oktober 2007 tot 1 juli 2008 en Loek Hermans, voorzitter raad van toezicht, gehoord. Uit het stenografisch verslag van de hoorzittingen (Tweede Kamer, 2009: Meavita) blijkt dat de genoemde betrokkenen vanuit bestuur en toezicht, onderkennen dat een aantal interne factoren heeft bijgedragen aan de problemen waarin het concern Meavita Nederland uiteindelijk is terechtgekomen. Samengevat brachten de betrokkenen de volgende interne factoren naar voren:

- Er is op een verkeerd moment gefuseerd: de Wmo werd op dat moment, 1 januari 2007, van kracht en ongeveer tegelijkertijd werd een aantal beleidsmaatregelen in de AWBZ van kracht. Er is ook met een verkeerde voorzitter van de raad van bestuur gefuseerd, die niet in staat was om de partijen bij elkaar te brengen.
- Er is te snel achter elkaar tot fusie gekomen, zonder die fusies te verwerken en zonder de winst van de fusie-effecten, die met name in de ondersteuningsprocessen zit (ICT en administratievoering) ook snel te pakken.
- Pas in mei-juni 2007, toen de fusie al gerealiseerd was, bleek - in tegenstelling tot wat stond in de rapporten van de controller en de accountantsdiensten - dat de organisatie niet op orde was.

²¹⁴ Telefonisch contact van de auteur van dit proefschrift met de Vaste Kamercommissie voor VWS leerde dat het opstellen van een samenvattend en concluderend verslag van de hoorzittingen wel enige tijd op de besluitenlijst van de commissie voor VWS had gestaan, maar er op enig moment weer vanaf was gehaald. Op de vraag waarom dat was gebeurd, kwam geen antwoord.

Blijkens het stenografisch verslag (Tweede Kamer, 2009: Meavita) zijn de genoemde betrokkenen vanuit bestuur en toezicht van mening, dat naast deze interne factoren, externe factoren vanuit de politiek en overheid een zwaarwegende invloed gehad op de situatie die binnen het concern is ontstaan. Daarbij hebben ze de gelegenheid aangegrepen om de politiek de maat te nemen. Een citaat van voorzitter raad van toezicht Loek Hermans:

"Een aantal interne activiteiten heeft aanleiding tot de problemen gegeven, maar het is naar mijn mening een te magere analyse als wordt gezegd dat de gebeurtenissen komen door Meavita. Er waren absoluut grote externe factoren, wel tot 70%, die hierop invloed hadden. De Wmo, de verschraving van de AWBZ en het tempo van invoering zijn factoren waarmee rekening moet worden gehouden.

Als wij spreken over lessen voor de toekomst, dan denken wij aan de interne organisatie, maar ook aan de wijze waarop de politiek deze veranderingen door wil voeren."

Een citaat van laatste bestuursvoorzitter Charles Laurey:

"Het is terecht dat men de AWBZ niet door laat groeien. De vraag neemt toe, maar je kunt niet onbeperkt de AWBZ laten groeien. Je moet je echter realiseren dat de invoering van de Wmo incubatietijd vraagt bij de zorgaanbieders. De zorgaanbieders moeten vooral zorg verlenen en geen verkapt administratiekantoor worden. (...) De politiek moet zich ervan bewust zijn welke impact een verandering in wet- en regelgeving heeft op organisaties die het vaak al jarenlang doen."

Onderzoek College Sanering Zorginstellingen

Op verzoek van de staatssecretaris van VWS heeft het College Sanering Zorginstellingen (CSZ) onderzoek gedaan naar de oorzaken van de financiële problemen bij het Meavita concern, die uiteindelijk hebben geleid tot het faillissement van Meavita Groep in Den Haag, Thuiszorg Groningen in Groningen en Meavita Nederland. De bevindingen van dit onderzoek zijn vastgelegd in een rapport van 12 mei 2009 (CSZ, 2009), dat eind augustus 2009 door de staatssecretaris van VWS openbaar is gemaakt.

De CSZ-rapportage legt de oorzaken van de ondergang van Meavita Nederland vooral bij het concern zelf. Uit de rapportage komt het volgende naar voren:

- De werkmaatschappijen hebben volgens het CSZ-rapport vrijwel zelfstandig doorgefunctioneerd, waardoor mogelijke schaalvoordelen van de fusie niet zijn behaald. In de aansturing van de organisatie kregen de effectuering van de fusieprocessen en de basisprocessen van de zorg- en hulpverlening onvoldoende aandacht. Ook was de administratieve organisatie niet op orde, waardoor onvoldoende adequate managementinformatie beschikbaar was.
- Er is volgens het CSZ-rapport een aantal risicovolle innovatieve projecten gestart (o.a. het TV-Foon project), die tot financiële problemen hebben geleid.
- Het concern Meavita had volgens het CSZ-rapport te veel problemen met zichzelf, waardoor men niet tijdig en adequaat heeft kunnen inspelen op de Wmo. Bij de

eerste aanbesteding van huishoudelijke hulp in Den Haag waren de gemeentetarieven voor huishoudelijke hulp niet kostendekkend. Meavita in Den Haag wist dat, maar heeft toch meegedaan aan de aanbesteding. Naar het oordeel van het CSZ was dat een (strategisch) verkeerde beslissing. Met een marktaandeel van 70% zou de gemeente Den Haag bij weigering van Meavita een fors probleem hebben gehad, maar Meavita heeft deze sterke onderhandelingspositie niet benut.

- Ten aanzien van de niet door het zorgkantoor vergoede overproductie van AWBZ-zorg binnen de werkmaatschappijen Thuiszorg Groningen en Sensire, ligt de focus in het CSZ-rapport op Thuiszorg Groningen. Volgens het rapport is de algemene lijn dat Thuiszorg Groningen gewoon aan de vraag heeft voldaan en heeft geproduceerd in het misplaatste vertrouwen dat alles uiteindelijk wel betaald zou worden. Het rapport concludeert dat de sturing van de vraag en de productie door Thuiszorg Groningen onder de maat is geweest. Enerzijds omdat men het nieuwe ondernemerschap wilde invullen met zo hoog mogelijke productie en anderzijds omdat de administratie niet zodanig was ingericht dat de productie goed en tijdig kon worden gevolgd.

Lopende onderzoeken

Vakbond Abvakabo FNV maakte in september 2009 bekend een zogenoemde enquêteprocedure aan te spannen bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam om wanbeleid vast te stellen en uiteindelijk de verantwoordelijke ex-bestuurders van Meavita Nederland aansprakelijk te stellen. De bond is ervan overtuigd dat de top van Meavita Nederland faalde en wil genoegdoening voor getroffen werknemers. In dezelfde periode werd ook bekend dat de curatoren van Meavita Nederland, Meavita West en Thuiszorg Groningen hebben afgesproken gezamenlijk de oorzaken van het faillissement in kaart te brengen.²¹⁵

De Ondernemingskamer in Amsterdam heeft in april 2010 Abvakabo FNV ontvankelijk verklaard in de zaak tegen het concern Meavita. Dit betekent dat de vakbond verder kan met de enquêteprocedure die zij eerder tegen het concern had aangespannen.²¹⁶

²¹⁵ Bron: 'Abvakabo FNV daagt Meavita voor de rechter.' Zorg en Welzijn, 25 september 2009.

²¹⁶ Bron: Persbericht Abvakabo FNV, 15 april 2010.

6.3.4 MeanderGroep Zuid-Limburg als maatschappelijke onderneming

CASERAPPORTAGE (2006)

I. MeanderGroep Zuid-Limburg als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context

Het ontstaan van MeanderGroep Zuid-Limburg

MeanderGroep Zuid-Limburg is in april 2006 ontstaan uit een fusie van Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander Oostelijk Zuid-Limburg (OZL). Op het moment van de fusie is Zorggroep Thuis de grootste aanbieder van thuiszorg in Parkstad Limburg. Zorggroep Thuis biedt het thuiszorgpakket in de volle breedte aan, naast kraamzorg, uitleen, jeugdgezondheidszorg, voedingsadvies en in bepaalde gebieden welzijn. Tevens levert de organisatie aan 45.000 abonnees een breed servicepakket op het gebied van gemakdiensten, cursussen en kortingen bij tal van gezondheidsactiviteiten. Zorggroep Meander OZL is op het moment van de fusie binnen de regio Kerkrade, Landgraaf en Simpelveld, op een enkel religieus verzorgingshuis na, monopolist op het gebied van verpleeg- en verzorgingshuiszorg. Sinds enkele jaren biedt Zorggroep Meander OZL tevens zorg in zorgwoningen, maar dit maakt slechts een fractie van de totale omzet uit.

De nieuw gevormde organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg is met een omzet van 120 miljoen euro en ongeveer 4000 medewerkers de grootste zorgaanbieder in Parkstad Limburg en behoort tevens tot de grootste werkgevers in de regio.

MeanderGroep Zuid-Limburg - vaak kortweg de MeanderGroep genoemd - is nog een zeer jonge organisatie ten tijde van het interview dat eind november 2006 wordt gehouden met een lid van de Raad van Bestuur van de MeanderGroep, die voorheen voorzitter was van de Raad van Bestuur van Zorggroep Thuis.

Wat waren de motieven voor de fusie?

Vijf jaar geleden was de ondervraagde al de initiatiefnemer om in dit gebied, dat totaal vergrijsd is en een van de armste gebieden in Nederland, te zeggen: “Wij zijn met veel te veel zorgaanbieders. We moeten kijken of we niet één organisatie voor ouderenzorg gaan maken.” Die operatie is toen niet gelukt. Echter, de motieven waren volgens de ondervraagde een paar jaar later nog precies hetzelfde. Het ging om het volgende:

“Ten eerste waren er ‘platte motieven’. We zagen in de rest van Nederland en ook accountants gaven ons het advies: wil je in de marktwerking die komt stevig zijn, dan moet je minimaal 120 miljoen euro omzet hebben. Je moet een klap kunnen opvangen en dat kun je niet wanneer je allebei ongeveer de helft hebt. Dus weerstandsvermogen vergroten en het vergroten van invloed waren belangrijke motieven.

Ten tweede hadden we een heel groot tussengebied waar we elkaar tegenkwamen. De verzorgingstehuizen moesten extramuraliseren. Ze kregen steeds minder bedden en gingen een stukje thuiszorg in de wijk doen. In Heerlen bijvoorbeeld kocht een grote aanbieder van

verpleeghuis- en verzorgingshuiszorg een thuiszorgorganisatie op om in al hun aanleunprojecten thuiszorg te kunnen leveren. Ook Zorggroep Meander OZL had een stukje thuiszorg rond de verpleeg- en verzorgingshuizen. Thuiszorg werd een concurrentie-instrument. Als je die mensen eenmaal had was het ook makkelijk die mensen uiteindelijk bij je te houden.”

Toen bij Zorggroep Meander OZL een nieuwe Raad van Bestuur aantrad, heeft de ondervraagde vanuit Zorggroep Thuis het initiatief genomen voor deze fusie.

“Wij als thuiszorgorganisatie zagen toch ook die marktwerking op ons afkomen. En bij Zorggroep Meander OZL zagen ze dat zij die extramuralisering niet zouden aankunnen zonder de thuiszorg. Als we niet gefuseerd waren had Zorggroep Meander zelf een thuiszorgorganisatie moeten oprichten. Zo zijn we aan de praat gekomen. Voor Zorggroep Thuis ontstond door de fusie het voordeel dat we de klant van de wieg tot het graf kunnen houden. We doen namelijk ook kraamzorg en jeugdgezondheidszorg. Het was ook een motief om te zeggen: we zijn een interessante werkgever. Want we kunnen die mensen jobrotation aanbieden.”

Ambities van MeanderGroep Zuid-Limburg

Voor de fusie hebben de Raden van Bestuur van Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander een zogenoemde Contourennota voor de nieuw te vormen organisatie opgesteld, die een onderdeel geworden is van het fusiebesluit (MeanderGroep Zuid-Limburg, 2005). Deze nota heeft volgens de ondervraagde het karakter van een “visieverhaal”, waarin onder meer de ambities van de fusieorganisatie worden beschreven.²¹⁷ Nu de fusie een feit is gaat de nieuwe organisatie Meandergroep Zuid-Limburg deze nota actualiseren en gebruiken als een soort meerjarenvisie. Ten aanzien van de ambities van MeanderGroep Zuid-Limburg ontleen we aan deze nota het volgende.

De Contourennota heeft als ondertitel: *verbinden, verbreden, verbeteren en versterken*. De reden voor de fusie is hierin vervat. Met de verbinding van Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander OZL door fusie wordt thuiszorg gekoppeld aan intramurale zorginfrastructuur. De verbinding van beide organisaties moet leiden tot een verbreding en daarmee verbetering van de dienstverlening aan de klanten en een versterking van de concurrentiekracht. Voor medewerkers moet de nieuwe organisatie een interessante werkgever worden.

Blijkens de Contourennota is de ambitie van MeanderGroep Zuid-Limburg om, via het verbinden van thuiszorg met woonzorginfrastructuur, flexibel te kunnen inspelen op de ontwikkeling van de vermaatschappelijking van de (intensieve) zorg voor ouderen en chronisch zieken, die gaande is. Klanten van de MeanderGroep kiezen voor veiligheid, continuïteit, flexibiliteit en een integraal aanbod. Ze zijn 24 uur per dag, het hele jaar door, verzekerd van een compleet aanbod van zorg en diensten. De

²¹⁷ De nota heet ‘Contourennota Zorggroep Zuid’. Daarbij is ‘Zorggroep Zuid’ de werknaam die men voor de fusieorganisatie had gekozen.

MeanderGroep is daartoe in staat omdat zij dicht bij haar klanten in de buurt zit, de grootste aanbieder in de regio is en goede relaties heeft met ziekenhuis, huisartsen en welzijnsorganisaties.

MeanderGroep Zuid-Limburg wil zich profileren als een brede organisatie die op een aantal markten in de sfeer van preventie, zorg, welzijn en serviceverlening actief is. Het klantenbestand van de organisatie bestaat voor het grootste deel uit ouderen en chronisch zieken die, op grond van een indicatie, recht hebben op door de AWBZ of Wmo gefinancierde zorg. Dit klantenbestand is echter zeer gevarieerd: van enkele uurtjes hulp in de huishouding tot complexe 24-uurs zorg in een zorgcentrum. Daarnaast biedt de organisatie kraamzorg, jeugdgezondheidszorg, advisering en cursussen op het gebied van voeding en dieet en in Nuth en Voerendaal ook maatschappelijke dienstverlening. Als de organisatie zich meer gaat manifesteren als aanbieder van gemaksdiensten leidt dit tot een verdere verbreding van het klantenbestand. Aangezien de behoefte aan gemak- en welzijnsdiensten vaak vooraf gaat aan de ‘echte’ zorgvraag, acht de organisatie dit een zeer interessante doelgroep.

Het kunnen waarmaken van deze ambities stelt hoge eisen aan structuur, werkprocessen en cultuur van de organisatie. Ook is het optimaal afstemmen van het aanbod op ontwikkelingen in de zorgmarkt en wensen van de klant van belang. De omzet van de MeanderGroep wordt echter niet alleen bepaald door de keuze van de consument. Het zorgkantoor (c.q. de zorgverzekeraar) laat zich volgens de Contourennota bij de zorginkoop vooral leiden door de prijs van de diensten van zorgaanbieders en kiest voor de aanbieder met de laagste prijs (en een kwaliteitscertificaat). Om die reden zal efficiency - naast klantgerichtheid - een dominante waarde in de cultuur van de MeanderGroep moeten zijn.

Wat verstaat MeanderGroep Zuid-Limburg in haar specifieke context onder het begrip maatschappelijke onderneming?

Uit de Contourennota voor de fusieorganisatie blijkt dat MeanderGroep Zuid-Limburg zichzelf beschouwt als een maatschappelijke onderneming. In verband hiermee citeren we een passage uit deze nota, waarin de fusieorganisatie wordt aangeduid met de term ‘maatschappelijke onderneming’, gevolgd door een dubbele punt die een toelichting inleidt.

‘MeanderGroep Zuid-Limburg profileert zich als een brede organisatie die op een aantal markten in de sfeer van preventie, zorg, welzijn en serviceverlening actief is. MeanderGroep Zuid-Limburg is een maatschappelijke onderneming:

- ongeacht een ondernemende aanpak, zijn wij er mede voor de meest kwetsbaren in deze samenleving. Dit wordt in onze missie en in ons handelen verankerd;
- onze cliënten, bewoners of patiënten worden ‘klanten’ genoemd;
- wij houden ons vooral bezig met datgene wat voor onze klanten en stakeholders belangrijk is;
- de werknemers die in de zorg werken geven aan wat zij nodig hebben om hun werk beter te kunnen doen; de rest van de organisatie past zich daaraan aan;

- wij proberen onze klanten voor hetzelfde geld meer te bieden dan onze concurrenten;
- om ons vooral met zorg bezig te houden, worden eenduidige formules ontwikkeld, die moeten voorkomen dat meerdere malen hetzelfde wiel wordt uitgevonden;
- onze klanten moeten weten wat wij bieden en welke eisen wij aan kwaliteit en bejegening stellen;
- als de vraag verandert passen we ons aanbod aan (bijv. een specifiek aanbod voor allochtonen).’

Waar het gaat om de betekenis van het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ plaatst de ondervraagde de volgende kanttekening bij het gebruik van dit begrip in de Contourennota:

“Ja, het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ staat in het visieverhaal. Maar niet expliciet als een bewuste discussie in de zin van: wat is het precies? Dat zijn discussies die we ook niet vaak op instellingsniveau houden, maar die hebben we binnen ActiZ en binnen onze brancheorganisaties wel vaker gehad. Vragen zoals: wat is maatschappelijk ondernemerschap? Hoe ver ga je nu met maatschappelijk ondernemen? Waar begint commercieel werken? Het is ook een riskante discussie omdat wij ieder jaar bijna een onderzoek aan onze broek hebben om te kijken of je niet de grenzen van het maatschappelijk ondernemen met AWBZ-geld overtreedt. Dat wordt in de branche iedere dag overtreden. Bijvoorbeeld: als iemand zelf een particuliere thuiszorgorganisatie opzet en hij maakt zijn schoonmoeder daar directeur van, dan kan hij natuurlijk wel wat verdienen.”

Na enig doorvragen blijkt dat het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ voor de Meandergroep vooral staat voor het volgende:

“In totaliteit, als geheel zijn wij er niet om winst te maken. Wel om het voorzieningenniveau in deze regio te optimaliseren en daar een rol in te spelen. En te kijken aan de onderkant van de samenleving waar je een rol kan spelen. Dat kan betekenen dat je aan de bovenkant van de samenleving een paar dingen gaat doen. Zo zijn wij bezig met een zorghotel in Heerlen voor de beter gesitueerden. Maar de winst daarvan komt niet in privézakken maar vloeit terug naar de onderneming waar we leuke dingen mee kunnen doen. En ook de verantwoording en de centen en de geldstromen moeten zeer transparant te onderscheiden zijn.”

Aansprekendheid en herkenbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming

In het interview wordt de organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming voorgelegd en toegelicht (zie Bijlage, Checklist, figuur 1 en toelichting).

Door de interviewer wordt toegelicht dat een maatschappelijke onderneming als vertrekpunt een organisatieconcept heeft. Dat kan de vorm aannemen van een missie-statement, dat in het maatschappelijke ligt. Het gaat om de omgeving waarin de organisatie is gedacht en wat zij daarin wil toevoegen. Zo’n missie staat niet in een ‘taal

van de binnenkant' - zoals 'Wij willen de grootste zijn' of 'Wij willen de sterkste zijn' - maar in een 'taal van de buitenkant'. Wezenlijk voor een maatschappelijke onderneming is zo'n missie die in het maatschappelijke ligt. De ondervraagde beaamt dat en vult aan:

"Maar die ook in deze regio in het maatschappelijk krachtenveld een rol speelt. Dat is heel belangrijk. Ik kan een maatschappelijk ondernemingsverhaal verzinnen en zeggen 'ik ga eens kijken waar ik dat in Limburg kwijt kan'. Maar ik denk dat je dus ook in het gebied waar je van oudsher heel klein begonnen bent, dat je daar ook een missie hebt."

Interviewer: Ja, historie is zeker belangrijk. Als een organisatieconcept al langer bestaat en opnieuw geformuleerd wordt, moet historie een belangrijke plaats innemen.

Door de interviewer wordt nader toegelicht dat het er om gaat die maatschappelijke missie tot realisatie te brengen. Dat doe je in voortdurende discussie met alle betrokkenen. Je geeft de maatschappelijke missie al ondernemend - in de zin van zoeken naar kansen, kijken naar klantbehoeften, verbindingen maken - 'handen en voeten'. De ondervraagde is het er mee eens dat het begrip 'ondernemen' zo een andere lading krijgt dan in een vorm van ondernemerschap waarin geld verdienen doel op zich is, zoals in het geval van de door de ondervraagde genoemde overtredingen van de grenzen van het maatschappelijk ondernemen met AWBZ-geld.

Op de vraag of het werken overeenkomstig de organisatiefractal voor MeanderGroep Zuid-Limburg herkenbaar is in de eigen organisatie, antwoordt de ondervraagde bevestigend.

Missie van MeanderGroep Zuid-Limburg

Kijkend naar de organisatiefractal, die een verbeelding is van de transformatie van organisatieconcept in realisatie, is het van belang of MeanderGroep Zuid-Limburg een organisatieconcept heeft in de vorm van een missiestatement, waarover iedereen het eens is. Is de missie van de ten tijde van het interview nog zeer jonge organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg al geformuleerd?

De ondervraagde verwijst hier naar de eerdergenoemde Contourennota voor de nieuw te vormen organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg (2005), die voorafgaande aan de fusie tussen Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander is opgesteld:

"Ja, we hebben het zo geprobeerd, met deze visienota, al voor de fusie. Misschien dekt de visienota het woord missie niet helemaal, maar je kunt het wel beschouwen als een organisatieconcept. En we hebben geprobeerd daar een breed draagvlak voor te krijgen. We hebben geprobeerd daar met cliëntenraden, ondernemingsraden, raden van toezicht, consensus over te krijgen."

Nadere beschouwing van de Contourennota door de interviewer leert dat MeanderGroep Zuid-Limburg in deze nota geen formulering van de missie geeft in de zin van 'Onze missie luidt: ...'. Wel is de nota als geheel in termen van de organisatiefractal te beschouwen als het resultaat van zoeken naar het concept dat aan de

fusieorganisatie ten grondslag ligt ofwel het organisatieconcept van MeanderGroep Zuid-Limburg.

Typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling

In het interview wordt bij het gespreksthema missie ook een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling voorgelegd (zie Bijlage, Checklist interviews). Kijkend naar de gerichtheid van de doelstelling van de organisatie kunnen we een onderscheid maken tussen twee typen organisaties. Het eerste type betreft organisatie met een naar binnen gekeerde doelstelling, kortweg aangeduid als intern georiënteerde organisaties. Kenmerkend voor dit type is: het eigen bestaan/de winst is doel en de klant is middel. Het tweede type betreft organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling ofwel extern georiënteerde organisaties. Binnen het type extern georiënteerde organisaties onderscheiden we twee subtypen of varianten:

- de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel
- de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel en het eigen bestaan / de winst is middel

Binnen welk type of subtype is MeanderGroep Zuid-Limburg te plaatsen?

“Wij zijn een extern georiënteerde organisatie. Daarbinnen zitten we een beetje tussen het type 'de toegevoegde waarde voor de klant is doel' en het type 'de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel' in. Als je kijkt naar wat we doen, is het niet alleen de individuele klant, maar we zorgen ook dat het voorzieningenniveau in deze regio op peil blijft. We zijn ook intensief betrokken - daar hou ik me hier het meeste mee bezig - om tegen alle concurrentiebewegingen in samenwerking te promoten. Dus we hebben een soort onderstroom ontwikkeld dat we zeggen: wanneer er nood aan de man is timmeren we samen aan de weg. We hebben een groep opgericht. Daar zitten alle belangrijke spelers in dit gebied bij, ook al beconcurreren ze elkaar bij het leven. Als de nood aan de man is trekken we samen aan de bel bij een zorgkantoor, bij de pers of wat dan ook. We hebben geen rechtspersoon maar iedereen kent ons. Toen we hier een wachtlijst hadden voor 300 psychogeriatrische patiënten zijn we naar de pers gegaan. Niemand vond dat leuk. En dat blijven we doen.”

Externe profilering en communicatie

Ten tijde van het interview eind november 2006 heeft de nieuwe organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg inmiddels een huisstijl. Deze is gebaseerd op de huisstijl die Zorggroep Thuis een aantal jaren geleden heeft geïntroduceerd. Het logo van de MeanderGroep past volgens de ondervraagde prima bij de nieuw gevormde organisatie, met een eigen kleur voor ieder onderdeel:

- Meander Beschut en Beschermd Wonen
- Meander Thuiszorg
- Meander Kraamzorg
- Meander Jeugdgezondheidszorg

- Meander Voeding en Dieet
- Meander Zorgservice
- Meander Maatschappelijke Dienstverlening
- Meander Wonen

Volgens de ondervraagde is een heldere profilering van de nieuwe organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg belangrijk. Maar de organisatie heeft wel onderkend dat ze een aantal product/markt-combinaties heeft met hun eigen historie en bekendheid en dat het klanten vooral om de diensten of producten zal gaan. In verband hiermee heeft de Meandergroep de bovengenoemde onderdelen - door de ondervraagde 'product/markt-combinaties' genoemd - onderscheiden en wil zij naast de promotie van de nieuwe organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg, aandacht besteden aan de promotie van deze onderdelen:

"Dit jaar in december melden we in een campagne één keer aan het volk: wij zijn gefuseerd. Wij heten MeanderGroep Zuid-Limburg en komen daaruit voort en dat is het concern. Onder de pay-off van 'Mensen met aandacht'. En dan verdwijnt dat concern vervolgens weer naar de achtergrond. En dan gaan we het hebben over de product/markt-combinaties, zoals we die hebben benoemd."

Interviewer: De naam Meander staat wel voor ieder onderdeel.

"De naam Meander is het bijvoeglijk naamwoord bij de dingen die vroeger te weinig karakter hadden. De naam 'Thuiszorg' werd vroeger alleen gevoerd door de grote thuiszorg-organisaties. Het was een branchenaam of merknaam. Je had Thuiszorg OZL, Thuiszorg West-Brabant. We hadden het zo goed voor elkaar dat onze mensen op de vraag 'waar werk je?' antwoordden: 'bij de Thuiszorg'. Toen kwamen er 15 anderen bij en niemand snapte het meer. Nu kunnen we er een bijvoeglijk naamwoord voor plaatsen."

Overigens blijkt uit het Jaardocument 2006 van de MeanderGroep (2007) dat de Raad van Bestuur in augustus 2006 onderzoek onder de stakeholders heeft laten doen teneinde te achterhalen hoe de omgeving naar de nieuwe, gefuseerde Meander-organisatie kijkt en wat men er van verwacht. Uit dit onderzoek blijkt dat zich bij de stakeholders nog geen beeld (image) van de nieuwe organisatie heeft gevormd, maar dat er eerder sprake is van een optelling van de beelden die men heeft van beide fusiepartners. Over de fusie lopen de verwachtingen nogal uiteen. De winst van schaalvergroting of van geïntegreerde dienstverlening of een breder aanbod is lang niet altijd zichtbaar of duidelijk. Verwijzers vrezen vooral dat het trager en bureau-cratischer wordt. Andere stakeholders zijn juist optimistischer over de toekomst van hun samenwerkingsrelatie met de MeanderGroep.

Ruimte voor (maatschappelijk) ondernemerschap

Wat betreft het overheidsbeleid en systeem van wet- en regelgeving ervaart de ondervraagde als lid van de Raad van Bestuur van de Meandergroep niet zozeer een

gebrek aan ruimte om te ondernemen in de zin van te weinig vrijheidsgraden en eigen handelingsruimte, maar het probleem is eerder dat hij niet aan ondernemen toekomt:

“Er is niet te weinig ruimte voor ondernemerschap in de zorg. Zo denk ik er niet over, dat de overheid ons voortdurend belemmert. Maar als je voortdurend bezig bent op de vierkante centimeter om je aanbestedingen binnen te halen, heb je daar geen tijd meer voor. De mogelijkheden om maatschappelijk echt te ondernemen en bijvoorbeeld nieuwe markten te exploreren, met nieuwe investeerders, die heb je nog weinig omdat je zo moet bufferen om je gewone bedrijfsvoering op gang te houden.”

De ondervraagde wijst hier op het verschil met de leden van de Raad van Bestuur van zeer grote zorgconcerns:

“Mijn grote broers die ik steeds groter zie groeien, zoals bij Evean/Icare, hebben zich als leden van de Raad van Bestuur zo vrij gemaakt dat ze zich bijna niet bezig houden met de platte dingen van elke dag maar vooral bezig zijn met externe ontwikkelingen en al op de markt van privaat, particulier ondernemen bezig zijn. Daar ben ik wel eens jaloers op. Maar aan de andere kant zeiden we een jaar of tien geleden al wel eens tegen die jongens die zo'n grootheidswaanzin hadden: 'als je nou echt een ondernemer was, werkte je hier al niet meer. Dan zat je bij V&D of een ander bedrijf'. Mijn verwijt is dat zij met een heel goed salaris - want wij verdienen in Nederland in de zorg goed - zich ondernemer voelen, maar wel vanuit een luxe positie dat het salaris doorloopt.”

Bestuur, toezicht en dialoog met stakeholders

MeanderGroep Zuid-Limburg hanteert de zorgbrede governancecode, die in 2005 is opgesteld door de gezamenlijke brancheorganisaties in de zorg en met ingang van 1 januari 2006 formeel is ingevoerd.²¹⁸ Het doel van deze code is het vastleggen van breed gedragen normen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording naar relevante partijen, en de invloed en betrokkenheid van belanghebbenden bij het beleid van de zorginstellingen. Daarnaast beogen de zorgbranches hiermee een stroomlijning van de gevraagde informatie en de vermindering van het externe toezicht. De zorgbrede governancecode is een instrument voor zelfregulering.

Statuten en reglementen van de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur van de MeanderGroep zijn gebaseerd op de zorgbrede governancecode. Blijkens het Jaardocument 2006 van MeanderGroep Zuid-Limburg is bij de benoeming van leden van de eerste Raad van Toezicht per 1 juli 2006 ten behoeve van de continuïteit afgeweken van de code.

Volgens de ondervraagde hecht MeanderGroep Zuid-Limburg als maatschappelijke onderneming groot belang aan de dialoog met stakeholders. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de direct belanghebbenden, te weten cliënten, medewerkers en financiers, zoals zorgkantoor, gemeenten, zorgverzekeraars. Maar ook de partners in de regio en/of de zorgketen waarmee in meer of mindere mate wordt samengewerkt, zijn belangrijke stakeholders. Het Jaardocument 2006 van MeanderGroep Zuid-

²¹⁸ [http://www.brancheorganisatieszorg.nl/doc/Governancecode 2005.pdf](http://www.brancheorganisatieszorg.nl/doc/Governancecode%202005.pdf)

Limburg (2007) geeft een opsomming van deze partners: brancheorganisaties, patiëntenorganisaties, huisartsen, CIZ, woningcorporaties, welzijnsinstellingen, GGD, collegazorginstellingen, leveranciers en overheden.

Voormalig Zorggroep Thuis en ZorggroepMeander hadden elk contacten met hun eigen stakeholders. De nieuwe fusieorganisatie MeanderGroep Zuid-Limburg streeft er volgens de ondervraagde naar om de dialoog met de stakeholders de komende tijd steeds meer vorm te geven.

II. Over schaalvergroting en marktwerking in de zorg

Door het hele interview met het lid van de Raad van Bestuur van MeanderGroep Zuid-Limburg heen, is gesproken over belangrijke ontwikkelingen in de sector. Met name is stilgestaan bij schaalvergroting door fusie, de komst van de Wmo en specifiek de eerste aanbesteding van huishoudelijke hulp in Zuid-Limburg, alsmede bij marktwerking in relatie tot de AWBZ en de Wmo. In dit deel van de case-rapportage wordt hiervan verslag gedaan.

Over de vorming van zeer grote concerns in de zorg

In de zorgsector is een golf van fusies te ontwaren, waarbij we de laatste jaren ook grote fusies zien die leiden tot aanzienlijke schaalvergroting. Ten tijde van het interview eind 2006 zijn inmiddels door fusie twee zeer grote zorgconcerns ontstaan. De grootste is Evean Groep, ontstaan uit een fusie tussen Evean en Icare. De volgende beweging rond Evean Groep is ten tijde van het interview ook al ingezet, namelijk een voorgenomen fusie van Evean Groep met GGZ Drenthe en Zorggroep Meander.²¹⁹ Nummer twee is Sensire in combinatie met fusiepartner Thuiszorg Groningen, die ten tijde van het interview een fusie met Meavita in Den Haag aan het verkennen is.

De ondervraagde blijkt kritisch te staan tegenover de vorming van dergelijke grote concerns en de motieven die daaraan ten grondslag liggen:

“Meavita wil door fusie met Sensire & Thuiszorg Groningen een landelijk concern worden. Ze verwachten dat er 6 à 7 zorgverzekeraars overblijven en trekken daarmee een parallel. Ze denken dat het ook zo zal gaan aan de kant van de zorgaanbieders. Dat je dan een soort tegenspeler bent op hetzelfde niveau. Ze denken vanuit macht en invloed en omzet en de gedachte wat dit nu betekent voor zorg of ketenzorg is voor mijn gevoel helemaal secundair. Dat is een hele andere oriëntatie die je dus legt op de markt. Ikzelf vind die hele grootschaligheid volstrekt in strijd met een aantal doelstellingen van zorg verlenen. Ze gaan maar door. Evean/Icare ook. Dat zijn allemaal oude maten van mij, die daarvoor gaan.

Volgens de ondervraagde zullen dergelijke grote concerns hun marketing op een kleine schaal uitzetten. Ze zullen “klein in een groot verband” hun zorg proberen te marketen, want de consument heeft geen enkele boodschap aan de grote moeder-

²¹⁹ Om verwarring te voorkomen: Zorggroep Meander is een andere organisatie dan de voormalige organisatie Zorggroep Meander Oostelijk Zuid-Limburg. Laatstgenoemde organisatie is met Zorggroep Thuis gefuseerd tot MeanderGroep Zuid-Limburg.

organisatie. Ook bij de aanbesteding van hulp bij het huishouden door gemeenten in het kader van de Wmo gaan ze volgens de ondervraagde “met kleine identiteiten naar de markt” om de NMa voor te zijn, die bedenkingen heeft bij de grootschaligheid.

“Wat de NMa nog niet gedicht heeft is de territoriale schaalvergroting. Als ik als organisatie fuseer met een instelling die ongeveer 50 km of 100 km verder zit, dan kan ik die toch onderdeel laten zijn van mijn concern. Maar ik heb geen probleem met de NMa, want ik belemmer niet de keuzevrijheid van de klant. Dus ga je met je merken zitten knoeien: Wat voor merk zet ik hier weg? Welk merk zet ik daar weg? Welke merken hou ik in de markt?”

De ondervraagde laat zich ook kritisch uit over het marktgedrag van zeer grote concerns bij de aanbestedingen van hulp bij het huishouden. Daarbij verwijst hij naar het inschrijven in regio's met dump prijzen, met die dump prijzen iets binnenhalen en dan vervolgens aan instellingen die buiten de boot gevallen zijn een onderaannemerschap aanbieden. Dat zorgorganisaties zich zo als prijsbreker gedragen is een ontwikkeling die de ondervraagde “verfoeilijk voor werkgelegenheid, voor zorg” vindt.

Wat betreft de eigen schaalgrootte denkt Meandergroep Zuid-Limburg dat Parkstad Limburg in principe een adequate omvang heeft voor datgene wat zij willen:

“Wij zijn niet een landelijk merk. Wij willen dat ook niet. Parkstad was onze kernbusiness. We hebben vorig jaar mee aanbesteed in de randen van Parkstad, maar daar zitten ook andere spelers die dat ook niet zo maar laten gebeuren. Parkstad is een groot verzorgingsgebied. We gaan er op dit moment van uit dat dit het verzorgingsgebied is waarin we optimaal zorg willen bieden. We gaan niet voor groter, groter.”

Over de invoering van de Wmo en de eerste Wmo-aanbesteding in Zuid-Limburg

Het interview vindt plaats aan de vooravond van de invoering van de Wmo per 1 januari 2007. De uitkomst van de aanbesteding van de hulp bij het huishouden in Zuid-Limburg is net bekend geworden. Deze eerste aanbesteding in het kader van de Wmo is in 2006 door alle 19 Zuid-Limburgse gemeenten samen gedaan, met de gemeente Maastricht als aanbestedende dienst. De aanbesteding viel uiteen in 3 ‘percelen’ (verzorgingsgebieden): Maastricht - Heuvelland, Westelijke Mijnstreek en Parkstad Limburg + Nuth. De MeanderGroep heeft inschrijvingen ingediend voor Parkstad Limburg + Nuth, alsmede voor de Westelijke Mijnstreek.

De ondervraagde toont zich verheugd en enigszins opgelucht over de uitkomst van de aanbesteding:

“Wij hebben het wonderwel gehaald, we hebben alles binnen. De 8 gemeenten in het perceel Parkstad Limburg en Nuth hebben ons aangewezen als voorkeuraanbieder voor de totale huishoudelijke zorg. Dat kwam overeen met de situatie die er was. Naast onze organisatie zijn er in Parkstad via de aanbesteding twee andere aanbieders gekozen. Ook in de Westelijke Mijnstreek hebben wij een gunning gekregen, naast twee andere

aanbieders. Door dit resultaat kunnen we onze klanten continuïteit van zorg bieden en onze medewerkers behoud van hun baan.”

Al ten tijde van het opstellen van de eerder genoemde Contourennota voor de nieuwe fusieorganisatie, eind 2005, waren de Raden van Bestuur van Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander OZL er zich volgens de ondervraagde van bewust, dat de Wmo ingrijpende gevolgen voor aanbieders van huishoudelijke hulp zou kunnen hebben. Zo verwachtten zij vele ‘kapers op de kust’, waaronder landelijke schoonmaakketens. Voorafgaande aan de fusiebesprekingen met Zorggroep Meander OZL was Zorggroep Thuis in het jaar 2005 middels een totale reorganisatie al efficiënter gaan werken, eerder dan andere thuiszorgorganisaties. Zodat ze met een redelijke prijs, lager dan voorheen, naar de aanbesteding van extramurale AWBZ-zorg door het zorgkantoor Zuid-Limburg en naar de Wmo-aanbesteding door gemeenten konden gaan. Tegen deze achtergrond is met het oog op de komst van de Wmo, in de Contourennota gekozen voor een tijdige, actieve lobby richting gemeenten om te proberen kwaliteitscriteria in het bestek te krijgen:

“Dat er sprake moet zijn van continuïteit - ‘Wat levert u nog meer?’ - zijn echte kwaliteitscriteria die wij in het bestek hebben proberen te krijgen. In de zin van: een zorgaanbieder die alleen maar een portie schoonmaken doet, waarbij je de cliënt over de heg moet gooien als het lastiger wordt, is toch een groot vraagteken. Het continuïteitsprofiel hebben we ook als doel van de fusie proberen te beschrijven. Als mensen van extramurale naar intramurale zorg gaan, kunnen ze ook bij ons blijven.”

In aansluiting op de actieve lobby richting gemeenten heeft de MeanderGroep volgens de ondervraagde in de Wmo-aanbesteding een “kwaliteitsprofiel neergezet”. De hele activiteit is naar wens uitgekapt.

“Doordat we in 2005 al efficiënter waren gaan werken, hadden we dit jaar bij de aanbesteding in het kader van de Wmo een goede prijs. Maar niet een prijs die in de lucht zo circuleerde van: ‘ach, dat moet je kunnen doen voor 18 à 19 euro’. Die prijs hadden we niet. Tegelijkertijd zagen we een kwaliteitsniveau in het bestek staan waarvan we dachten: als we het niet helemaal op de prijs halen dan scoren we op de kwaliteit wel heel goed. In deze 19 gemeenten is de aandacht voor kwaliteit de meevaller van deze operatie geweest. Veel punten kon je halen met kwaliteitselementen. We hebben vooral onze score binnengehaald door in de aanbesteding via een geweldige lobby zelf een kwaliteitsprofiel neer te zetten. Daarin zitten elementen als continuïteit van de zorg, de leveringsvoorwaarden, gemengde taken, cliënttevredenheid, ketenafspraken, enzovoorts. Die hebben we nadrukkelijk beschreven als een pluspunt van onze organisatie.”

Volgens de ondervraagde hebben in Zuid-Limburg de grotere aanbieders bij deze eerste aanbesteding van hulp bij het huishouden goed gescoord. De kleintjes hebben - als zij geen onderaannemer waren - niets gekregen. Tot verbazing van de MeanderGroep is daar in tegenstelling tot de rest van het land geen commotie over. De niet-gecontracteerde kleinere aanbieders hebben richting de MeanderGroep ook niets van zich laten horen. De MeanderGroep denkt dat deze kleinere aanbieders hun oude

cliënten proberen te paaien om op de PGB-constructie over te gaan, terwijl zij hen eigenlijk moeten verwijzen naar de aanbieders die gegund hebben gekregen. Daarbij weten ze dat het PGB-tarief 25% minder is dan het maximumtarief voor zorg in natura. De MeanderGroep snapt dan ook niet wat zij willen. De opstelling van deze kleinere aanbieders heeft naar de mening van de ondervraagde niets met zorg te maken. De MeanderGroep is nu zo vrij deze aanbieders te benaderen uit oogpunt van continuïteit van de zorg en zorgvuldigheid. Dit in de zin van: ‘Zeg jongens, hoe zit het nu eigenlijk met jullie hulp bij het huishouden? Want anders hebben wij de klanten op 1 januari op de stoep staan en hebben we geen personeel. Jullie hebben zo lang gerekt om die mensen te houden.’

Waar het in de ogen van de ondervraagde al onnodig complex was in de AWBZ, heeft de komst van de Wmo het nog complexer gemaakt. Nu zit die zorg die vaak in elkaar overvloeit - van huishoudelijke verzorging naar persoonlijke verzorging en andere zorg - in twee regimes. De kans is groot dat cliënten in een bepaald gebied die naast huishoudelijke verzorging ook persoonlijke verzorging nodig hebben, ook twee zorgverleners vanuit twee verschillende organisaties over de vloer krijgen in plaats van zoals voorheen één huishulp met een gemengd takenpakket.

Overigens is de Wmo als gedachtegoed dat je de zorg dichterbij moet organiseren, bij de gemeenten, in de ogen van de ondervraagde ‘misschien geen slechte gedachte’. Vroeger zat de gezinszorg ook bij de gemeenten. Echter, het is een operatie die zo gigantisch is geweest dat je als zorgaanbieder denkt: met dit tempo kan het niet. Het tempo van de veranderingen is volgens de ondervraagde veel te hoog. Het kost ook extra geld. Vroeger had je voor uitvoeringskosten één zorgkantoor met wat ambtenaren en de rest ging, weliswaar gedeeld, in de overhead van de instellingen. Maar die overheads van die instellingen zijn niet veranderd, terwijl de gemeenten allemaal bezig zijn zich op te tuigen voor deze wet met negen taakvelden.

Over marktwerking in relatie tot de AWBZ en de Wmo

Waar het gaat om ‘marktwerking’ maakt de ondervraagde een onderscheid tussen de AWBZ en de Wmo. Wat betreft de AWBZ verwijst hij naar het contracteerbeleid van het zorgkantoor van de regio Zuid-Limburg. Dit zorgkantoor is voor het jaar 2006 voor een deel van de extramurale AWBZ-zorg gestart met het inkopen via een aanbestedingsprocedure, die in 2005 werd uitgevoerd. De openbare versie van het besluit van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) aangaande de melding dat Zorggroep Meander Oostelijk Zuid-Limburg en Zorggroep Thuis voornemens zijn te fuseren, biedt nadere informatie over deze aanbesteding (NMa, 2006). Het betreft voor 2006 10% van de extramurale AWBZ-zorg, waarbij het zorgkantoor heeft aangegeven vanaf 2007 een groter deel van de zorg via aanbesteding te gaan inkopen. Bij de aanbesteding heeft het zorgkantoor meerdere aanbieders verzocht niet alleen in het eigen historische werkgebied zorg te gaan aanbieden maar tevens in een ander werkgebied binnen de zorgkantoorregio Zuid-Limburg. Blijkens het onderzoek van de NMa in de zaak Zorggroep Meander OZL - Zorggroep Thuis, heeft onder meer deze aanbesteding tot meer beweging in de markt geleid. Verschillende aanbieders zijn

namelijk actiever geworden in andere werkgebieden binnen de zorgkantoorregio, waardoor de concurrentie is toegenomen.

In de zienswijze van de ondervraagde is er momenteel in de AWBZ geen sprake van marktwerking:

"Er zijn voldoende rapporten die zeggen: in de AWBZ is het een circus. Marktwerking, daar is geen sprake van. Wij hebben in Zuid-Limburg vorig jaar de eerste grote aanbestedingsronde gehad in de AWBZ. De technieken die men daarvoor maakt hebben niets met marktwerking te maken. De budgetten zijn landelijk vastgesteld, de tarieven zijn bekend. Je mag onderaannemers inschakelen maar die onderaannemers moeten hetzelfde kwaliteitsprofiel hebben. De contracteringsvoorwaarden zijn dichtgetimmerd. Je ziet een absolute reductie van vrijheidsgraden: dit aanbestedingenbestek hier telt maar liefst 120 pagina's waar je je aan moet houden. Dus dat is geen marktwerking. Het is een prikkel om je efficiency te bekijken, maar dat is niet hetzelfde als marktwerking.

En verder, in de AWBZ heb je maar één partij die de zorg inkoopt, het zorgkantoor. Als je nu meerdere zorgkantoren had, dan konden ook die zorgkantoren met elkaar gaan spelen. Dus als straks de zorgverzekeraars gedeelten van de AWBZ over zouden nemen - voor de toekomst van de AWBZ is dat wel mijn verwachting - dan is er wat meer marktwerking."

Ten aanzien van het toetreden van nieuwe aanbieders op de markt kent de AWBZ in tegenstelling tot de Wmo het begrip 'toelating'. Zorginstellingen hebben een toelating nodig wanneer zij zorg willen aanbieden die op grond van de Zorgverzekeringswet of AWBZ voor vergoeding in aanmerking komt. De Wet toelating zorginstellingen (WTZi), die op 1 januari 2006 in werking is getreden, regelt dit.²²⁰ Deze wet past in de door de overheid beoogde hervorming van het zorgstelsel naar een situatie van gereguleerde marktwerking en verminderde overheidsbemoeienis. Met de komst van de WTZi zijn de regels ten opzichte van de oude situatie versoepeld. Tevens is het verstrekken van een toelating overgegaan van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) naar het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG). Bij de aanvraag voor de toelating toetst het CIBG of de instelling aan bepaalde eisen voldoet. De belangrijkste eisen zijn bereikbaarheid van acute zorg en de transparantie van bestuursstructuur en bedrijfsvoering.

De ondervraagde uit zijn twijfels over de zorgvuldigheid waarmee aanvragen voor een toelating in de praktijk worden beoordeeld:

"Als je de markt openbreekt en je laat iedereen maar toe tot de branche, dan begint de ellende. Als ik hier in Zuid-Limburg zie wie er allemaal zijn toegelaten op de AWBZ-markt, dan zitten er mensen bij die gewoon niet goed gescreend zijn. Die gewoon binnengekomen zijn in de branche en daar geld uit de ruif plukken en vervolgens failliet gaan, maar met een grote auto uit het faillissement wegrijden. Iedere gek met een typemachine kan een thuiszorgorganisatie oprichten. Zij plukken de krenten uit de pap. Wij hebben wat dat betreft ook onrendabele lijnen te onderhouden. Zo is de nachtzorg onbetaalbaar. Dat doen die jongens niet."

²²⁰ Bron: website Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Hoe denkt de ondervraagde dan over marktwerking in relatie tot de Wmo?

Interviewer: De introductie van marktwerking in de hulp bij het huishouden wordt wel gezien als een beleidskeuze, die met de Wmo gemaakt is. De aanbesteding van de hulp bij het huishouden door de gemeenten geeft dan vorm aan die marktwerking. Er zijn aanbieders die zeggen dat ze met die marktwerking door de komst van de Wmo in beweging zijn gezet en geprikkeld zijn tot efficiënter werken. Het feit dat die marktwerking door de Wmo er komt, maakt al met al wel dat de hulp bij het huishouden, die jarenlang de cash cow van de thuiszorg was, goedkoper wordt, zo luidt hun verhaal. Hoe denkt u hierover?

De ondervraagde beaamt dat de huishoudelijke verzorging²²¹ jarenlang de cash cow van de thuiszorg was. In heel Nederland betaalden zorgaanbieders allemaal uit die cash cow en dat betekent dat je als zorgaanbieder heel goed moet uitkijken. In principe is er voor een maatschappelijke onderneming niets mis met een zekere kruissubsidiëring. Maar als je die stromen uit elkaar gaat rukken met eigen verantwoordingscircuits kom je volgens de ondervraagde als bedrijf wel in de problemen.

Verwijzend naar de eerste grote aanbestedingsronde in de extramurale AWBZ-zorg in het jaar 2005, die ook de toenmalige AWBZ-zorgfunctie huishoudelijke verzorging betrof, stelt de ondervraagde dat als de Wmo er niet gekomen was, deze marktwerking in de huishoudelijke verzorging er via de AWBZ wel was gekomen:

“In 2005 hebben we al meegedaan aan de aanbesteding van extramurale zorg, georganiseerd door het zorgkantoor. Op grond van een goede inschrijving hebben we in 2006 de huishoudelijke verzorging betaald. Landelijk was er al een tarievenstrijd bezig over de cash cows. We hebben altijd benchmarks gedaan in de thuiszorg en we wisten precies wat de cash cows waren en wat de kostenposten waren. En men was best bereid daar een veel beter verdeeld systeem van te maken. In twee jaar tijd, ook al was de Wmo er niet gekomen, zou heel Nederland van 26 euro naar 23 euro moeten.”

Kijkend naar het geheel van AWBZ- en Wmo-zorg, vindt de ondervraagde dat zorgaanbieders met de aanbesteding van AWBZ-zorg door het zorgkantoor alsmede de aanbesteding van hulp bij het huishouden door de gemeenten, inderdaad geprikkeld worden tot efficiënter werken. “Maar je moet het in de zorg niet alleen vanuit de prijs doen”, benadrukt hij.

Het element van keuzevrijheid voor de cliënt, wat het grote adagium van marktwerking zou zijn, is volgens de ondervraagde “een sprookje”. Want aan de zorgverzekeraarskant kiezen de zorgverzekeraars voor de cliënt - zij stellen zich op als een soort belangenbehartiger van de cliënt - en bij de Wmo gebeurt in wezen hetzelfde. Je hebt wel wat platforms van cliënten, maar het aantal aanbieders van huishoudelijke

²²¹ De termen ‘huishoudelijke verzorging’, ‘hulp bij het huishouden’ en ‘huishoudelijke hulp’ zijn als gelijkwaardig te beschouwen. Voor de invoering van de Wmo konden mensen in de AWBZ aanspraak maken op de zorgfunctie ‘huishoudelijke verzorging’. Sinds 1 januari 2007 valt de huishoudelijke verzorging onder de Wmo en gebruikt men bij voorkeur de termen ‘hulp bij het huishouden’ of ‘huishoudelijke hulp’. In de praktijk worden deze drie termen door elkaar gebruikt.

verzorging waar cliënten uit kunnen kiezen wordt teruggebracht. Dat is in Zuid-Limburg heel duidelijk waarneembaar.

Specifiek over de aanbesteding van huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo brengt de ondervraagde nog naar voren dat in het bestek een onderscheid is gehanteerd tussen 'Huishoudelijke Hulp basis' (HH-basis) en 'Huishoudelijke Hulp plus' (HH-plus).²²² HH-basis wordt vooral door alfahelpenden geleverd, terwijl HH-plus vooral door Thuishulpen A geboden wordt.

"Nu zegt de overheid: uiteindelijk wil ik die contingenten HH-basis en HH-plus wel over twee jaar in de verhouding 60 : 40 zien; het is nu 25 : 75. De overheid zegt dus dat ze een verschuiving in die contingenten wil. Dat heeft niets met marktwerking te maken."

De indicatiestelling in het kader van de Wmo en de AWBZ wordt in de ogen van de ondervraagde gebruikt als middel om de zorgvraag te sturen.

"We hebben in het kader van de totale AWBZ het CIZ ingericht voor onafhankelijke indicatie. Veel gemeenten hebben de moed om hun indicatie ook voor de Wmo aan het CIZ over te dragen, maar een aantal grote gemeenten zegt: wij gaan het zelf doen. Zij sturen de zorgvraag via de indicatiestelling huishoudelijke verzorging.

Bij de rijksoverheid is dat ook zo gebeurd. We hadden eerst de RIO's in de AWBZ. Die zorgden ervoor, gekoppeld aan de zorgplicht, dat de zorg ongelofelijk duur werd. Toen is men dat gaan centraliseren. De enige politieke bedoeling van het CIZ is dat men de zorgvraag kan sturen. Als ik de minister ben en jij de baas van het CIZ dan zeg ik 'joh, het moet nu wel een beetje minder van dat.' En dan komen er nota's waarin de mantelzorg op voorhand in de plaats wordt gebracht van AWBZ-zorg. Zo is de hele terminale nachtzorg verdwenen. We zijn gewoon mensen kwijt."

Waar veelal wordt gesproken van de voortschrijdende marktwerking in de zorg, heeft de ondervraagde een andere visie op de verdere ontwikkeling van marktwerking:

"Als je nou kijkt naar de vergrijzingsproblematiek en gekoppeld daaraan de arbeidsmarktproblematiek, dan denk ik dat marktwerking voor de eerste lijn zich vanzelf oplost. Er is straks geen marktwerking meer. Degene die personeel heeft, die heeft de markt. En op dit moment is het gewoon een sprookje waar we mee bezig zijn."

²²² Dit komt overeen met het onderscheid tussen HH1 en HH2, dat door de meeste gemeenten in de bestekken is gemaakt (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2).

III. Het bedrijven van marketing door MeanderGroep Zuid-Limburg als zorgorganisatie en maatschappelijke onderneming

Het denken van de Meandergroep over marketing voor een zorgorganisatie en maatschappelijke onderneming

Oriëntatie qua houding en gedrag

In het interview wordt aan de ondervraagde de tabel Oriëntatie qua houding en gedrag voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, tabel 1). In reactie op de toelichting bij de tabel beaamt de ondervraagde dat veel organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling - het eigen bestaan / de winst is doel en de klant is middel - ~~zeggen~~ dat de klant centraal staat, maar vroeger of later op zogenoemde 'momenten van de waarheid' door de mand vallen en qua houding en gedrag intern georiënteerd blijken te zijn, conform de linkerkolom van de tabel.

"Bij die organisaties staat de klant centraal, maar enkel omdat hij wat oplevert en zolang hij wat oplevert. Door de boodschap te verspreiden dat de klant centraal staat wil men vaak het imago vestigen van een extern georiënteerde houding en gedrag. Dan komt de klant naar je toe omdat hij in zijn hoofd dat beeld van je heeft. Maar ze naaien de klant toch een oor aan want zij moeten winst hebben. Ze zijn er uiteindelijk voor dividend. Vroeg of laat ervaart de klant dat ze niet zijn wat ze zeggen."

Door de interviewer wordt verder toegelicht, dat een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten verwacht mag worden bij organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling, in het bijzonder organisaties die een toegevoegde waarde voor de klant willen leveren. Dat heeft overigens wel implicaties voor de selectie van medewerkers en de ratio's die je gebruikt om te beoordelen of je het goed doet. Vervolgens wordt aan de ondervraagde de volgende stelling voorgelegd:

'Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van de tabel, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.'

"Ja, daar ben ik het mee eens. Onze organisatie staat qua houding en gedrag niet in de linkerkolom. Marketing als functie in onze organisatie ook niet. Dat doen we niet. Dat willen we niet. Bij onze organisatie past een extern georiënteerde houding en gedrag. Wat wij proberen in onze filosofie, dat is ook een van de voordelen van de fusie, is het volgende. We hebben ook een aantal producten die misschien geld kosten maar die we toch voeren om mensen te helpen. Die lijken op een product, zoals onze Zorgservice. We hebben service-activiteiten, zoals mensen helpen bij het invullen van hun belastingformulier, mensen helpen bij klein onderhoud aan hun woning. Daar verdienen je een cent op of het is verliesgevend. De afgelopen jaren was het verliesgevend."

Interviewer: En zegt u dan niet: een van onze randvoorwaarden is dat elke product/markt-combinatie rendabel moet zijn?

"Sommige hoeven dat niet te zijn. Het moet niet te veel kosten. Maar dan is het toch een stuk PR, een bijdrage aan je imago. We definiëren dat in de bekostiging vaak ook als PR in de meest zuivere zin van het woord."

Het verrichten van activiteiten onder de noemer marketing

Ten tijde van het interview zijn veel zorgorganisaties zich aan het oriënteren op marketing of ze zitten in een beginfase ten aanzien van het bedrijven van marketing. Bij MeanderGroep Zuid-Limburg heeft de oriëntatiefase ten aanzien van marketing als volgt gestalte gekregen:

"We hebben in het kader van de fusie een dag marketing gedaan, een cursus marketing hebben we hier gehouden. Die cursus werd gegeven door een organisatieadviesbureau voor de zorg, waarbij we de meest essentiële begrippen van marketing de revue hebben laten passeren. Dat was een oriëntatiefase. Zelf heb ik in mijn tijd bij Zorggroep Thuis een aantal cursussen in de marketing gevolgd, waaronder een cursus voor thuiszorgdirecteuren waarin we twee dagen lang marketingtechnieken hebben geoefend."

Volgens de ondervraagde, die voor de fusie bestuursvoorzitter was van Zorggroep Thuis, zat het vroegere Zorggroep Thuis als aanbieder van thuiszorg al veel dichterbij de weg naar marketing dan voormalig Zorggroep Meander als aanbieder van verpleeg- en verzorgingshuiszorg:

"De intramuralen hoefden niets aan marketing te doen. Die hadden hele wachtlijsten. Mensen gingen gewoon dichtbij huis naar de Hamboskliniek toe. Maar in de thuiszorg moesten wij wel. Kraamzorg en AWBZ was een open markt geworden. Dus je moest jezelf onderscheiden op die markt. Wij hadden vanuit de thuiszorg veel meer een publieksfunctie en deden al aan publieksbenadering, doelgroepenanalyse maken, tevredenheidsonderzoek, stakeholdersonderzoek. De voormalige medewerkers van Zorggroep Thuis zijn ook veel meer marktgericht opgeleid en geselecteerd dan die vanuit Zorggroep Meander. Wij zaten veel dichterbij de weg naar marketing. De manier van denken van de marketing is mij dus helemaal niet vreemd. En die hebben we in de nieuwe fusieorganisatie ingebracht."

Tegen deze achtergrond is marketing volgens de ondervraagde een omslag in de organisatie, die de MeanderGroep moet zien te bewerkstelligen, vooral bij de intramuralen. Overigens hebben de intramuralen, die onderdeel zijn geworden van de nieuwe fusieorganisatie, een heel goede naam.

De MeanderGroep heeft volgens de ondervraagde geen aparte marketingafdeling. Dat is ook niet in overweging. Er is zich ten tijde van het interview wel een aparte afdeling Communicatie aan het vormen. Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander hadden allebei een communicatieafdeling; dat moet er één worden. Over de wijze waarop marketing als bedrijfsfunctie intern is georganiseerd en wat het uitoefenen van de marketingfunctie behelst, brengt de ondervraagde het volgende naar voren:

"Wat wij doen is het volgende. Ten eerste proberen wij in de communicatie een aantal marketingtechnieken in te slijpen. Dat is één verhaal. Ten tweede proberen we met de directeurs zélf te kijken of er toegepaste marketingtechnieken voor hun specifieke product/markt-combinaties zijn. Die directeurs kennen de ontwikkeling van de zorg en de organisatie. Wij gaan niet vanuit een ivoren toren marketing bedrijven maar van binnen uit. Tegen een directeur zeggen we bijvoorbeeld: 'Leuk, die product/markt-combinaties. Maar noem nu eens drie dingen waarin je je onderscheidt. Met welke stakeholders heb je nou contact? Waarom met die en niet met anderen?' Die product/markt-combinaties, zoals Meander Thuiszorg en Meander Beschut en Beschermd Wonen lopen zó uit elkaar; de analyses van de markt, de netwerken, de stakeholders, dat is echt heel anders. Maar marketing als wijze van denken proberen we een beetje toe te passen. Bescheiden."

NASCHRIFT

Sinds het interview eind 2006 is MeanderGroep Zuid-Limburg gevolgd aan de hand van de informatie en documenten die verkrijgbaar zijn op haar website en berichten die over de MeanderGroep in de media zijn verschenen. Op basis van deze informatiebronnen geeft dit naschrift een overzicht van recente ontwikkelingen bij de MeanderGroep rond onderwerpen die eerder in het interview zijn besproken.

Missie en Visie MeanderGroep Zuid-Limburg

In 2007 is de zogenoemde 'Missie en Visie MeanderGroep Zuid-Limburg' vastgesteld.²²³ Dit vormt binnen alle kwaliteitsprocessen de basis van waaruit gedacht en gewerkt wordt. Belangrijk hierin is aandacht voor de cliënt door de zorgverlener binnen de mogelijkheden van de organisatie.

De missie van de MeanderGroep is als volgt omschreven:

'Mensen met aandacht.'

- Meander-mensen hebben *aandacht* voor datgene wat onze (toekomstige) klanten belangrijk vinden. Ze zijn correct en vriendelijk in de omgang, kunnen zich inleven in onze klanten, en houden zich aan afspraken.
- Meander-mensen hebben *aandacht* voor elkaar, waardoor wij een organisatie zijn met gemotiveerde, gekwalificeerde en gezonde medewerkers.
- Wij hebben veel *aandacht* voor de efficiëntie en overzichtelijkheid van onze organisatie. Hierdoor zijn wij in staat om onze financiers prima diensten tegen een concurrerende prijs aan te kunnen bieden.
- Om trots te zijn en te blijven op onze organisatie hebben wij veel *aandacht* voor 'zwakke plekken' en kansen. Waar nodig spreken wij elkaar hierop aan, ongeacht onze functie en positie in de organisatie.

²²³ De missie van de MeanderGroep is niet onder die noemer op de website te vinden. De website beperkt zich tot de pay-off : 'Mensen met aandacht'. De ondervraagde heeft het document met betrekking tot 'Missie en Visie' op verzoek toegestuurd.

- Wij hebben *aandacht* voor datgene wat om ons heen gebeurt. Wij staan open voor nieuwe ontwikkelingen en spelen in op nieuwe of andere wensen van onze klanten, verwijzers of financiers. Wij kunnen en willen niet alles alleen doen, en hechten daarom veel waarde aan een goede samenwerking met partijen die ons kunnen versterken in onze doelen. Waar er sprake is van concurrentie, proberen wij beter, slimmer of goedkoper te zijn dan onze concurrenten.
- Wij hebben veel *aandacht* voor kwaliteit. De mening van onze klanten vinden wij het belangrijkste. Daarnaast voldoen wij aantoonbaar aan alle wettelijke vereisten en professionele standaarden. Mocht er iets mis gaan, dan stellen wij alles in het werk om de schade voor onze klant te beperken of te compenseren.'

De **visie** van de MeanderGroep is als volgt omschreven:

'De MeanderGroep is er voor iedereen; jong en oud, arm en rijk, ziek en gezond, zonder onderscheid te maken in sexe, huidskleur, culturele achtergrond en seksuele voorkeur. Om die reden bieden wij diensten aan waar onze klanten hun hele leven gebruik van kunnen maken, op het gebied van preventie, welzijn, wonen, zorg en gemak. Wij zijn geen stichting op confessionele grondslag en stellen iedere klant in de gelegenheid zijn eigen geloof te belijden.

De MeanderGroep is, als maatschappelijk ondernemer, werkzaam in een regio waar steeds meer ouderen en steeds minder jongeren wonen. Ervan uitgaande dat ouderen en chronisch zieken veel waarde hechten aan onafhankelijkheid en veiligheid, bieden wij 24 uur per dag diensten bij mensen thuis (brengdiensten) en dicht bij huis (haaldiensten) aan. Voor de kleine groep waarvoor zelfstandig wonen niet meer haalbaar is, bieden wij beschermde (verpleeghuisniveau) en beschutte (verzorgingshuisniveau) woonvoorzieningen aan; waar mogelijk kleinschalig en per wijk opgezet.'

Wet maatschappelijke ondersteuning

Ten tijde van het interview eind 2006 was net de uitkomst van de eerste aanbesteding van de hulp bij het huishouden door de Zuid-Limburgse gemeenten bekend geworden. De MeanderGroep was verheugd "alles te hebben binnengehaald". De organisatie had behalve in Parkstad (inclusief Nuth) ook een gunning gekregen in de Westelijke Mijnstreek. Echter, toen in juni 2007 het Jaardocument 2006 van MeanderGroep Zuid-Limburg werd uitgebracht, was de invoering van de Wmo en de hieruit voortvloeiende indicaties inmiddels "een bron van zorg" geworden (MeanderGroep Zuid-Limburg, 2007, p.30). Het Jaardocument 2006 vermeldt dat de gemeenten een onderscheid maken tussen Huishoudelijke Hulp basis (HH-basis) en het zwaardere product Huishoudelijke Hulp plus (HH-plus). HH-basis wordt vooral door alfahelpenden geleverd, terwijl HH-plus vooral door Thuishulpen A geboden wordt. De door de gemeenten in 2007 nieuw afgegeven indicatiebesluiten toonden dat hoofdzakelijk HH-basis werd geïndiceerd, namelijk 90% HH-basis tegenover 10% HH-plus. De met de gemeenten afgesproken verhouding van 40% HH-basis en 60% HH-plus per ultimo 2007, verschoof hierdoor voor de MeanderGroep in negatieve zin. Omdat hiermee in de personele samenstelling van de MeanderGroep geen rekening was gehouden, dreigde een fors tekort op deze producten.

De gevolgen van de Wmo voor de klanten en de organisatie zijn in het jaar 2007 uiteindelijk meegevallen, omdat er voor 2007 een overgangsregeling voor de Wmo van kracht was, die inhield dat bestaande klanten de zorg kregen die ze voorheen ook ontvingen. Dat vermelden het Jaardocument 2007 alsmede het Jaarverslag 2007 van MeanderGroep Zuid-Limburg (2008a; 2008b). Qua financieel resultaat was 2007 een beter jaar dan 2006. Verwacht werd dat 2008 financieel gezien weer een moeilijk jaar zou worden. Volgens beide documenten was de belangrijkste oorzaak hiervan de nieuwe aanbesteding voor de hulp bij het huishouden in alle gemeenten in Parkstad inclusief Nuth, per 1 juli 2008.

Blijkens berichten op haar website in 2008 heeft de MeanderGroep op 1 juli 2008 nieuwe, slechtere contracten gesloten voor de hulp bij het huishouden. De Raad van Bestuur wist op dat moment dat deze nieuwe contracten verliesgevend zouden zijn, omdat a) de nieuwe tarieven die gemeenten hanteerden zeer krap waren, waardoor het onmogelijk zou zijn de huishoudelijke hulp kostendekkend uit te voeren en b) er steeds minder pluszorg waarvoor een Thuishulp A moet worden ingezet, werd geïndiceerd. Aangezien de bestuurders van de MeanderGroep de hulp bij het huishouden een belangrijke vorm van dienstverlening vinden en zij zich verantwoordelijk voelen voor hun klanten en medewerkers, hebben zij besloten toch aan de aanbestedingen mee te doen.

Volgens het Jaarverslag 2008 (MeanderGroep Zuid-Limburg, 2009) is het landelijk onderzoek naar de prijsstelling in de Wmo dat PricewaterhouseCoopers in het najaar van 2008 heeft uitgevoerd (PwC, 2008: zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2), zonder meer van toepassing op de MeanderGroep. Bij inzet van het juiste functieniveau op de gecontracteerde producten bedraagt het gemiddeld verlies per geleverd Wmo-uur € 2,71 voor Meander. Bij een volume van ruim 1,2 miljoen uren in Parkstad kan dit niet zonder ingrijpende gevolgen blijven. Door de nieuwe, te lage tarieven in combinatie met de verschuiving in indicaties van HH-plus naar HH-basis, die sinds het aflopen van de overgangsregeling per 1 januari 2008 in haar volle omvang wordt doorgevoerd, kampt de MeanderGroep inmiddels jaarlijks met een verlies aan inkomsten van 3 tot 4 miljoen euro. De bestuurders wijzen er hierbij op, dat deze ontwikkeling niet uniek is voor de MeanderGroep, maar dat er hier sprake is van een landelijke trend, waarover ook in de media al veel is gezegd (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2). De totale MeanderGroep kende in 2008 een verlies van ruim € 351.000. Daarbij was met name het resultaat op de Wmo-activiteiten erg slecht (€ 1,5 miljoen verlies), maar ook het resultaat op de AWBZ-activiteiten moet worden verbeterd (€ 24.000 verlies). Dankzij positieve resultaten bij Jeugdgezondheidszorg, Kraamzorg en overige activiteiten kwam het totale resultaat uit op ruim € 351.000 negatief. Om het verlies aan Wmo-inkomsten zoveel mogelijk te compenseren gaat de MeanderGroep bezuinigen, onder meer door de inzet van lager opgeleid personeel en bezuinigingen op de overheadkosten. Ontslagen wil men zo veel mogelijk voorkomen door de doorstroming van Thuishulpen A naar andere functies binnen de organisatie te bevorderen. In verband hiermee is in 2008 een belangstellingsregistratie onder alle Thuishulpen A uitgevoerd.

In het magazine MeanderScope, uitgave 2-2008, zijn Roger Ruijters, lid van de Raad van Bestuur van de MeanderGroep en Peter van Zutphen, wethouder van Heerlen, aan het woord over problemen in de praktijk van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hierin zegt Roger Ruijters dat de manier waarop de Wmo nu wordt uitgevoerd alleen maar leidt tot meer bureaucratie. “Ik heb nog niet gezien hoe burgers van de Wmo profiteren”, stelt Ruijters. “Ze hebben niet meer keuzevrijheid gekregen en hebben geen toename van kwaliteit gezien. Mensen zijn weliswaar nog tevreden over de hulp, maar als we op deze weg door blijven gaan, zal dat onvermijdelijk leiden tot verschaling van de zorg.”

Wat betreft de Wmo-tarieven, die volgens Ruijters te laag zijn, is het punt van de bestuurder dat de Wmo nu te weinig ruimte biedt om in huishulpen te investeren. Daarbij moet worden beseft, dat de hulp bij het huishouden een onmisbare rol in onze samenleving speelt. Dankzij de regelmatige komst van een hulp bij het huishouden, wordt de zelfredzaamheid van kwetsbare mensen bevorderd en de inzet van duurdere hulpverlening vertraagd. “We moeten hoge eisen aan onze huishulpen stellen, maar het geld voor bijvoorbeeld coaching en scholing ontbreekt. Dat maakt het werk minder aantrekkelijk. Alles draait in wezen om efficiency. Intensieve menshouderij heb ik het al genoemd”, zegt Ruijters.

Bestuurder Ruijters toont zich in het artikel in MeanderScope een voorstander van samenwerking met andere zorgaanbieders. Vanuit die optiek kan de aanbestedingsprocedure in het kader van de Wmo beter worden afgeschaft. “Nu kunnen we gedurende het aanbestedingstraject niet eens met elkaar praten, terwijl we juist een partnership aan moeten kunnen gaan. We moeten samen een coalitie vormen, waarbij bijvoorbeeld ook welzijnsorganisaties en woningcorporaties betrokken worden. Dan kun je samen werken aan de kwaliteit van leven van burgers en maatwerk leveren. Dat is tenslotte het doel van de Wmo en daar moet de overheid ons in steunen. Uiteindelijk spaar je dan geld uit.”

In 2010 wordt de hulp bij het huishouden opnieuw aanbesteed. Volgens het Jaarverslag 2008 (MeanderGroep Zuid-Limburg, 2009) houdt de MeanderGroep er rekening mee na 1 juli 2010 te moeten stoppen met de levering van hulp bij het huishouden. Het kan zijn dat dit gebeurt omdat de organisatie de aanbesteding verliest, maar het kan ook zijn dat de MeanderGroep hier zelf voor kiest omdat levering van hulp bij het huishouden verliesgevend blijft.

Wijkgericht werken in de thuiszorg

Blijkens het Jaarverslag 2007 (MeanderGroep Zuid-Limburg, 2008b) heeft de MeanderGroep in de eerste helft van het verslagjaar de keuze gemaakt om wijkgericht te gaan werken in de thuiszorg. Hierbij wordt het hele werkgebied opgedeeld in wijken die elk een eigen thuiszorgteam krijgen. Binnen de MeanderGroep was de overtuiging ontstaan dat de bestaande manier van werken in de thuiszorg niet geschikt voor de toekomst was. Zo was het voor de MeanderGroep bij de bestaande manier van werken lastig om te voldoen aan de hoge eisen die in de thuiszorg aan de interne bedrijfsvoering worden gesteld, terwijl tegelijkertijd de tariefdruk vanuit marktwerking en de invoering van de Wmo sterk merkbaar werd. Daarbij werd de nog jonge

MeanderGroep niet alleen met de voordelen maar ook met de nadelen van een grote organisatie geconfronteerd. Stakeholders, zoals met name verwijzers, bleken te vrezen voor het bureaucratisch en traag worden van de nieuw gevormde, grote MeanderGroep. Medewerkers klaagden eveneens over de bureaucratische rompslomp en over de kloof tussen beleid en uitvoering. De MeanderGroep heeft hieruit een les getrokken, die door bestuurslid Roger Ruijters, in het Jaarverslag 2007 als volgt wordt verwoord: “Centralisatie in de thuiszorg leidt niet tot meer efficiëntie, wel tot een scheiding in denken en doen. De mensen aan het bed kregen het gevoel dat de mensen achter het bureau niet meer wisten wat er aan het bed gebeurt. De betrokkenheid neemt daardoor af.”

Alle adviezen die de bestuurders aangaande een toekomstbestendige manier van organiseren en werken in de thuiszorg kregen, wezen bijna unaniem in één richting: kleinere thuiszorgteams, die wijk- en buurtgericht - dus op een kleine schaal - georganiseerd zijn en, binnen heldere kaders, een maximum aan regelruimte hebben. Dit leidde tot de keuze van de Raad van Bestuur om wijkgericht te gaan werken, waarbij denken en doen weer samen komen. Voor deze keuze bestond ook een breed draagvlak onder klanten, medewerkers en relaties van de MeanderGroep. Zij verwachtten dat invoering van wijkgericht werken tot meer slagvaardigheid en minder bureaucratie zou leiden. Overigens, zo blijkt uit het magazine MeanderScope, uitgave 1-2008, is het idee om wijkgericht te gaan werken mede ingegeven door wetenschappelijk onderzoek dat hiernaar bij zorgorganisatie Sensire werd verricht en dat uitmondde in het proefschrift van Matthijs Almekinders (2006).²²⁴

Om wijkgericht te kunnen werken heeft de MeanderGroep blijkens het Jaarverslag 2007 het werkgebied in meerdere rayons verdeeld, die elk weer worden opgedeeld in wijken. Er worden twee soorten teams onderscheiden: teams Hulp bij het huishouden en teams voor Verplegen & Verzorgen. Voor de Hulp bij het huishouden wordt gedacht aan wat grotere zelfstandige wijkteams, terwijl de teams Verplegen & Verzorgen vaak zelfs op het niveau van een buurt binnen een wijk als zelfstandige buurtteams zullen werken. De teams die binnen een wijk werkzaam zijn worden aangestuurd door een manager thuiszorg.

Het idee is dat de teams aan hun eigen klantengroep in hun eigen wijk alle zorg aan huis leveren. Dit met uitzondering van heel gespecialiseerde zorg. Voor cliënten heeft dit het voordeel dat zij alleen nog met leden van het team worden geconfronteerd en niet meer met steeds wisselend personeel. De teams werken nauw samen met huisartsen en andere professionals. In tegenstelling tot de voorheen ver doorgevoerde taakverdeling in de thuiszorg, waarbij iedere medewerker feitelijk kleine deeltaken uitvoert, geldt nu als uitgangspunt dat iedereen zoveel mogelijk zelf voor de

²²⁴ In zijn proefschrift *‘Teams beter thuis in thuiszorg?’: resultaatverbetering in thuiszorg met behulp van sociotechnische organisatievernieuwing*, komt Almekinders op basis van zijn onderzoek bij thuiszorgorganisatie Sensire tot een positieve beantwoording van de basale vraagstelling, of implementeren van een sociotechnisch organisatieconcept en teambased organiseren in het bijzonder, in deze thuiszorgorganisatie tot verbetering heeft geleid van zowel de doelmatigheid van de zorguitvoering, de waardering van de zorg door de klanten, als de kwaliteit van het werk van zorgmedewerkers.

klant doet. Hierdoor wordt het aantal verschillende medewerkers dat bij de klant komt beperkt. De taakverbreding maakt het werk interessanter, zo stelt bestuurder Roger Ruijters in het Jaarverslag 2007. Bovendien bespaar je tijd en reiskosten als één medewerker voor meerdere handelingen naar een cliënt wordt gestuurd. Belangrijk voordeel van wijkgericht werken is dat medewerkers meer verantwoordelijkheid krijgen voor de cliënten in het eigen gebied.

Blijkens het Jaarverslag 2008 (MeanderGroep Zuid-Limburg, 2009) heeft ieder rayon binnen de MeanderGroep zijn eigen aanpak gekozen in de invoering van het buurtgericht werken. Het gevolg hiervan is dat er grote verschillen zijn in het tempo waarin buurtgericht werken vorm krijgt. Dit maakt het vooralsnog moeilijk een algemene conclusie te trekken.

Dialog met stakeholders

Sinds het interview eind 2006 probeert de MeanderGroep de dialoog met stakeholders meer en meer vorm te geven. Zo verscheen begin 2008 het eerste nummer van MeanderScope, een nieuw magazine van de MeanderGroep voor zakelijke relaties, dat twee keer per jaar verschijnt. De MeanderGroep had al een publieksblad, dat huis-aan-huis in Parkstad wordt verspreid en een blad gericht op de medewerkers. De stakeholders waar MeanderScope zich op richt zijn onder meer huisartsen, zorginstellingen, gemeenten, woningcorporaties, leveranciers en welzijnsorganisaties. MeanderScope wil niet alleen informeren over het beleid en de plannen van de MeanderGroep, maar ook een platform bieden aan alle relaties om met de organisatie en met elkaar in dialoog te treden. “Volop dialoog dus en dat hoort bij een maatschappelijke onderneming die de MeanderGroep is”, schrijft Jos Meijerink, voorzitter Raad van Bestuur in het voorwoord van het eerste nummer. Hij vervolgt: “Bedrijfsleven, overheid en gezondheidszorg hebben elkaar nodig. Vanuit samenwerking en het benutten van elkaars expertise kunnen nieuwe initiatieven ontstaan gericht op verbetering van het primaire proces. Want daar gaat het tenslotte om: een veilige, prettige leefomgeving voor iedereen, met bijzondere aandacht voor degenen die tot de kwetsbare groepen in deze samenleving behoren.” Het magazine bleek al na één nummer een schot in de roos, zo kwam uit onderzoek onder de stakeholders naar voren. De MeanderGroep besteedt ook aandacht aan het persoonlijk contact met de stakeholders door het organiseren van stakeholdersbijeenkomsten.

Externe profilering

Uit onderzoek onder de stakeholders van de MeanderGroep in 2006, toen de fusie net achter de rug was, kwam naar voren dat het imago van de nieuw gevormde organisatie nog moest worden opgebouwd. Uit nieuw onderzoek onder de stakeholders in 2008 blijkt dat de MeanderGroep zich sinds die tijd meer profileert en meer kleur heeft gekregen. ‘Deskundig, gedreven en communicatief’: zo kwalificeren de stakeholders de MeanderGroep.

Kijken naar nieuwe kansen en investeringen

Uit het Jaarverslag 2008 (MeanderGroep Zuid-Limburg, 2009)) blijkt dat de tegenwind ten gevolge van overheidsmaatregelen voor de MeanderGroep geen reden is om bij de

pakken neer te gaan zitten. De organisatie wil daarentegen actief participeren in de wereld, oplossingen aandragen en een constructieve dialoog voeren met financiers en stakeholders. In 2008 moest de MeanderGroep door de problemen rond de uitvoering van de Wmo op zoek naar mogelijkheden om te bezuinigen, maar de organisatie heeft haar pijlen ook gericht op nieuwe kansen en investeringen. Zo begeeft de MeanderGroep zich met Meander Wonen sinds 1 januari 2009 op de woningmarkt. Door zelf het initiatief te nemen voor de bouw van levensloopbestendige woningen en woonzorgcomplexen, wil de organisatie onder meer het tekort aan capaciteit in instellingen opvangen. Ook investeerde de MeanderGroep in een digitaal zorgregistratiesysteem bij de Thuiszorg verpleging & verzorging.

6.4 Woningcorporaties als maatschappelijke onderneming: twee cases

6.4.1 Inleiding

Deze paragraaf is gewijd aan de twee onderzochte cases in de sector woningcorporaties: Eigen Haard als maatschappelijke onderneming en Servatius als maatschappelijke onderneming. Na een korte beschrijving van de twee geselecteerde organisaties worden per case de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

Eerst brengen we in herinnering dat de Nederlandse woningcorporaties private instellingen zijn die op non-profitbasis werken, met in ieder geval als primaire taak het huisvesten van huishoudens die op grond van hun inkomen daar niet zelf in kunnen voorzien. Ze onderhouden op grond van hun positie als ‘toegelaten instellingen’ een bijzondere relatie met de overheid. Kernpunt van de toelating is de bestemmingsplicht die op het eigen vermogen van een woningcorporatie rust. Dit vermogen mag slechts ingezet worden ten bate van de volkshuisvesting. Winstuitkeringen aan huurders, aandeelhouders of derden zijn verboden. Woningcorporaties onderscheiden zich van de meeste andere organisaties in de maatschappelijke dienstverlening doordat zij sinds de zogenoemde ‘bruteringsoperatie’ in 1995 vrijwel financieel onafhankelijk van de overheid zijn. Voor relevante achtergrondinformatie over woningcorporaties en een beschrijving van recente ontwikkelingen in de sector, wordt verwezen naar hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.

De case-rapportages over Eigen Haard en Servatius dienen geplaatst te worden in de tijd waarin de interviews werden afgenomen, de eerste helft van 2006.²²⁵ Balkenende-II was het zittende kabinet, met Sybilla Dekker (VVD) als minister van VROM. Er was in die tijd een enerverend maatschappelijk debat gaande over het functioneren, de rol en positie van de woningcorporaties en de verhouding tussen overheid en corporaties (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.3). In december 2005 had toenmalig minister Dekker, na een reeks van adviezen, haar ‘Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties’ (VROM, 2005) gepresenteerd. De hierin voorgestelde scheiding tussen de met staatssteun gefinancierde sociale activiteiten van de woningcorporatie en de zonder staatssteun gefinancierde commerciële activiteiten, met het oogmerk om het Nederlandse corporatiestelsel ‘Europa-proof’ te maken, was één van de gesprekstema’s van de interviews.

Bij de beide case-rapportages is een naschrift toegevoegd waarin op basis van openbare informatiebronnen een overzicht wordt gegeven van recente ontwikkelingen bij de betreffende organisatie rond onderwerpen die eerder in het interview werden besproken.

²²⁵ De interviews met Eigen Haard en Servatius vonden plaats in respectievelijk januari en maart 2006.

6.4.2 Korte beschrijving van de twee geselecteerde organisaties

In de corporatiesector is het verschijnsel maatschappelijke onderneming bij twee ‘dragere’ van het verschijnsel onderzocht, te weten Eigen Haard en Servatius.

Woningstichting Eigen Haard

Woningcorporatie Eigen Haard bestaat ten tijde van het interview bijna honderd jaar. De corporatie is van oudsher actief in Amsterdam. Sinds een aantal jaren is Eigen Haard ook in de regio werkzaam: in Aalsmeer, Amstelveen, Landsmeer en Zaanstad. Eigen Haard is één van de grootste woningcorporaties van Nederland. De corporatie heeft ten tijde van het interview ruim 330 medewerkers. Zij verhuurt en beheert zo’n 47.000 woningen, garages en bedrijfsruimten.

Servatius Woningstichting

Woningcorporatie Servatius is ten tijde van het interview al meer dan 100 jaar corporatie in de stad Maastricht. Sinds een aantal jaren is de corporatie ook actief in de gemeente Eijsden en de stad Luik. Servatius is de grootste corporatie binnen Maastricht met een woningaanbod binnen de gezamenlijke afspraken in het Woningburo (ca. 50%).²²⁶ De corporatie heeft ten tijde van het interview 140 medewerkers. Zij verhuurt en beheert ruim 13.000 woningen, garages en bedrijfsruimten.

²²⁶ Inschrijven bij het Woningburo Maastricht is noodzakelijk om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning in Maastricht. Het Woningburo treedt op als het centraal inschrijf- en toewijzingsbureau van de drie Maastrichtse woningcorporaties Servatius, Woonpunt en Maasvallei. Evenzo is inschrijven bij WoningNet noodzakelijk om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning in de regio Amsterdam. Eigen Haard biedt haar sociale huurwoningen aan via WoningNet.

6.4.3 Eigen Haard als maatschappelijke onderneming

CASERAPPORTAGE (2006)

I. Eigen Haard als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context

Wat verstaat Eigen Haard in haar specifieke context onder het begrip maatschappelijke onderneming?

Eigen Haard beschouwt zichzelf als een maatschappelijke onderneming. De woningcorporatie verstaat het volgende onder dat begrip:

"Waar het bij ons om draait is de bijdrage die wij leveren aan de maatschappij, primair de bijdrage op het gebied van de volkshuisvesting. De bijdrage aan de maatschappij, primair denkend vanuit de volkshuisvesting en waar onze klanten behoefte aan hebben, dat is onze kernopgave. En van daaruit ga je ondernemen; je gaat op zoek naar kansen, naar mogelijkheden, je kijkt hoe je dingen met elkaar kunt verbinden. Dat ondernemerschap is het tweede essentiële element in het zijn van deze organisatie."

Vanaf halverwege de jaren twintig tot halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de woningcorporaties in heel sterke mate uitvoerders geweest van overheidsbeleid. Sinds de bruteringsoperatie is hun positie ten opzichte van de overheid veranderd. In de visie van Eigen Haard ben je als maatschappelijke onderneming geen uitvoerder van overheidsbeleid. Maar dat betekent ook dat je ondernemersrisico draagt, want daarmee ben je ook gehouden om je eigen beleid te voeren en je eigen keuzes te maken.

Als maatschappelijke onderneming pakt Eigen Haard haar taak ook breder op dan een traditionele woningcorporatie, die gewoon een goede 'sociale huisvester' wilde zijn. Eigen Haard wil daarentegen een *brede* volkshuisvester zijn. Breed qua doelgroep en breed qua activiteiten.

Wat de doelgroep aangaat wil Eigen Haard zich niet beperken tot de traditionele doelgroep van mensen met een kleinere beurs, die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien, maar ze wil er zijn voor de volle breedte van de samenleving, voor alle inkomensgroepen in de stadsregio Amsterdam, om ook te zorgen voor een ongedeelde stad en ongedeelde wijken, waar iedereen door elkaar heen kan wonen. Eigen Haard wil voorkomen dat de buurten en wijken waarin haar bewoners wonen door eenzijdigheid aan veerkracht inboeten. Ze wil mensen in alle inkomensgroepen in staat stellen een passende woning te kiezen en een wooncarrière in de eigen buurt te maken. In verband hiermee werkt de woningcorporatie aan het realiseren van variatie in het woningaanbod in buurten en wijken, met verschillende woningtypen en een goede mix van sociale huurwoningen, duurdere huurwoningen en koopwoningen. Hierbij blijft Eigen Haard genoeg huurwoningen aanbieden met een huurprijs die betaalbaar is voor mensen met een laag inkomen, passend bij de omvang van de primaire doelgroep. Dat ziet zij als haar kerntaak. Kanttekening hierbij is, dat er

in heel Amsterdam te veel goedkopere woningen zijn, veel meer dan het aantal mensen dat daar op basis van hun inkomen voor in aanmerking komt. Daarentegen zijn er te weinig woningen voor de middeninkomens, waardoor er weinig doorstroming is en onvoldoende betaalbare woningen beschikbaar komen voor starters en mensen met een lager inkomen. Om de doorstroming te bevorderen zal de woningvoorraad van Eigen Haard op termijn meer woningen in een hoger segment bevatten.

Wat de activiteiten aangaat was de traditionele 'sociale huisvester' sterk gericht op 'de stenen' die er stonden. Hoewel vastgoed voor Eigen Haard wel een kern is in hun bedrijf - 90% van hun werk zit daar wel in - houdt de corporatie zich ook bezig met de woonomgeving en ontplooit ze allerlei activiteiten om te komen tot leefbare buurten en wijken, meestal in samenwerking met andere maatschappelijke spelers.

"Wat doen wij ook? Wij zijn bijvoorbeeld bezig een bedrijf op te zetten samen met een aantal andere partijen, Buurtmanagement Nederland, om ervoor te zorgen dat je ook 24 uur per dag bereikbaar bent voor mensen als het gaat om de leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken. We kijken of je op een andere manier ook gebruik kunt maken van websites en dergelijke om ook de bewoners op een andere manier te betrekken bij de samenhang en veiligheid in buurten en wijken. Waar je mogelijk ook andere diensten bij gaat afzetten. Samen met de gemeente Amsterdam hebben we Startgoed Amsterdam opgericht. Dat is een onderneming die zich bezighoudt met het terug krijgen van allerlei kleinschalige ondernemingen in buurten en wijken om de economische kant van de leefbaarheid te versterken, zodat er meer reuring komt in wijken, het er prettiger vertoeven is en mensen weer reden hebben om naar de wijk te komen."

Als maatschappelijke onderneming verschilt Eigen Haard ook van een 'gewone', zogeheten commerciële onderneming. Zo wordt er geen winst uitgekeerd aan aandeelhouders. In ieder geval niet bij de moeder, wel bij de dochterinstellingen, maar daar vloeit het weer toe naar de 'toegelaten instelling', naar de woningcorporatie. Tegen gemeenten zegt Eigen Haard altijd het volgende als het gaat om het verschil met een commerciële (project)ontwikkelaar in de nieuwbouw of een commerciële belegger voor wat betreft eigendom:

"Een commerciële ontwikkelaar die bouwt iets en als hij daarvoor een hoge prijs krijgt op het moment dat hij het afzet is het voor hem goed. Of het met de wijk goed of slecht gaat maakt hem niet meer uit, want hij is er vanaf. Commerciële beleggers als het gaat om eigendom redeneren op een termijn van 10 à 15 jaar, willen graag van het vastgoed af zijn en houden zich alleen maar bezig met het beheer van een complex.

Wij zijn een langetermijnpartner van overheden en kijken veel meer naar buurten en wijken. Als het met de buurt of wijk goed gaat, gaat het met ons goed. Wij houden ons bezig met leefbaarheid, onder andere met de inzet van huismeesters, buurtconciërges en wijkbeheerders. Wij werken samen met de politie. In het geval van bewonerszaken waarbij mensen overlast veroorzaken doen wij vaak aan mediationtrajecten. Wij denken mee over woonruimteverdeling: hoe zorg je er nou voor dat je voor iedereen voldoende woningen hebt. We richten onze programma's daar ook op in. Zie ook onze renovatietrajecten, onze nieuwbouw, onze uitleggebieden: we willen daar de komende tijd een platform woningen

neerzetten om ervoor te zorgen dat de volkshuisvesting op een goede manier functioneert, dat die woningmarkt op een goede manier gaat draaien.”

Een heel bewuste discussie over de overgang naar een maatschappelijke onderneming heeft bij Eigen Haard nooit plaatsgevonden. Sprekend over Eigen Haard - het voormalige Eigen Haard van voor de fusie met Woningstichting OLYMPUS Groep in 2002 - denkt de ondervraagde dat Eigen Haard zich in de afgelopen jaren toch altijd wel voor een belangrijk deel als maatschappelijke onderneming heeft opgesteld. Dit in de zin dat ze altijd wel meer ondernemend zijn geweest dan andere corporaties, zoals moge blijken uit het feit dat Eigen Haard de afgelopen vijftien jaar iedere vijf jaar ongeveer in omvang is verdubbeld. Een dergelijke forse groei bereik je alleen maar met een stuk ondernemerschap. Daarbij heeft de woningcorporatie toch ook altijd geprobeerd om aan de maatschappelijke debatten mee te doen en daaraan mee vorm te geven.

Overigens maakt Eigen Haard ten tijde van het interview in 2006 niet veel gebruik van de term maatschappelijke onderneming of maatschappelijk ondernemer:²²⁷

“De term maatschappelijke onderneming kom je op onze website niet tegen, ook niet in de formulering van onze missie. Wel in een aparte notitie die we hierover aan het schrijven zijn. Daar zeggen we dat het bij ons niet gaat om ‘People’, ‘Planet’, ‘Profit’, maar veel meer over de definitie van de maatschappelijke onderneming van het CDA.”

Aansprekendheid en herkenbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming

In het interview wordt de organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming voorgelegd en toegelicht (zie Bijlage, Checklist, figuur 1 en toelichting). De ondervraagde reageert hierop als volgt:

“Dit is voor ons heel essentieel. Hier hebben we ook de afgelopen twee, drie jaar heel veel discussies met elkaar over gevoerd. Zeker sinds de laatste fusie met Woningstichting OLYMPUS Groep, want dan merk je toch dat daar verschillen van mening over zijn. Twee ongeveer even grote bedrijven komen bij elkaar.”

Het missiestatement van Eigen Haard

Kijkend naar de organisatiefractal, die een verbeelding is van de transformatie van organisatieconcept in realisatie, is het van belang of Eigen Haard een organisatieconcept heeft in de vorm van een missiestatement, waarover iedereen in de organisatie het eens is. Het blijkt dat Eigen Haard in het jaar 2000 voor het eerst een missiestatement heeft geformuleerd. Na de fusie met Woningstichting OLYMPUS Groep is

²²⁷ Ten tijde van het interview in 2006 was het jaarverslag van Eigen Haard over het jaar 2005 nog niet verschenen. In dit jaarverslag (Eigen Haard, 2006), waarvan voor deze case ter aanvulling op het interview gebruik is gemaakt, worden de termen ‘maatschappelijk ondernemer’ en ‘maatschappelijk ondernemen’ wel gehanteerd. Zo staat op pagina 6: “Als maatschappelijk ondernemer staat Eigen Haard midden in de samenleving.”

in 2002, na een uitgebreide discussie, de missie en visie vastgelegd van de nieuwe organisatie, het nieuwe Eigen Haard. In de jaren daarna is in discussierondes over waar Eigen Haard de komende jaren nou heengaat en hoe de organisatie verder wordt ingericht, toch weer de missie en visie beetgepakt en aangescherpt om nog meer te zorgen dat iedereen het daarover met elkaar eens is.

In het jaarverslag 2005 (Eigen Haard, 2006) is de missie van Eigen Haard als volgt geformuleerd:

‘Eigen Haard biedt als markt- en klantgerichte ondernemer woonproducten en -diensten aan van een goed kwaliteitsniveau, met een optimale balans tussen een verantwoord maatschappelijk en financieel rendement.’

Kijkend naar dit missiestatement, wordt door de interviewer in herinnering gebracht dat in de organisatiefractal als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming, het organisatieconcept in het maatschappelijke staat. Het vertolkt wat de maatschappelijke onderneming wil toevoegen in de omgeving waarin ze is gedacht. Het organisatieconcept kan de vorm aannemen van een missiestatement. Dit missiestatement staat dan echter wel in een ‘taal van de buitenkant’. Voldoet dit missiestatement hieraan?

In reactie hierop formuleert de ondervraagde de missie van Eigen Haard spontaan in een ‘taal van de buitenkant’ en wel als volgt:

“Onze missie kun je als volgt formuleren. Wij willen gewoon mensen de gelegenheid geven tot goed wonen. In de hele regio Amsterdam. En dan gaat het om alle inkomensgroepen; dat mensen op een goede manier kunnen leven in buurten en wijken en prettig wonen.”

Typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling

In het interview wordt bij het gespreksthema missie ook een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling voorgelegd. Kijkend naar de gerichtheid van de doelstelling van de organisatie kunnen we twee typen organisaties onderscheiden. Het eerste type betreft organisatie met een naar binnen gekeerde doelstelling, kortweg aangeduid als intern georiënteerde organisaties. Kenmerkend voor dit type is: het eigen bestaan / de winst is doel en de klant is middel. Het tweede type betreft organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling ofwel extern georiënteerde organisaties. Tot dit type behoren organisaties die worden gekenmerkt door: de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel. Een voorbeeld daarvan is de Rabobank.²²⁸

Volgens de ondervraagde blijkt uit de missie dat Eigen Haard een naar buiten gerichte doelstelling heeft, evenals bijvoorbeeld de Rabobank. Maar er is wel een

²²⁸ In het interview met Eigen Haard werd de oorspronkelijke indeling, afkomstig uit de praktijk van de Rabobank (Van Erk en Botter, 1996) voorgelegd. Hierin worden binnen het type extern georiënteerde organisaties geen varianten onderscheiden. Extern georiënteerde organisaties worden in die indeling synoniem gesteld met: de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel.

verschil. Voor de Rabobank geldt: de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel. Daarentegen geldt voor Eigen Haard: de toegevoegde waarde voor *de maatschappelijke omgeving* - dus niet voor de individuele klant - is doel en het eigen bestaan / de winst is middel. Om Eigen Haard te kunnen typeren moet in de indeling in typen organisaties dus een nieuwe variant binnen het type extern georiënteerde organisaties worden onderscheiden.

"De klant is degene die bij je huurt en uiteraard heb je verplichtingen tegenover die klant, daar moet je gewoon goed voor zorgen, ook bij bijvoorbeeld herstructureringsprocessen. Het heeft de voorkeur te zeggen: de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel, want dan kun je de hele maatschappelijke veranderingen meenemen die van groot belang zijn voor de manier waarop je omgaat met je vastgoed en met je klanten."

Concreet gesproken denkt Eigen Haard bij die toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving aan het volgende:

"Leefbaarheid. Je ziet dat de samenleving steeds verder vergrijsd, dus je krijgt behoefte aan meer ouderenwoningen, meer combinaties van wonen en zorg. Je ziet dat de samenstellingen van huishoudens veranderen, waardoor je behoefte krijgt aan anders ingedeelde woningen. Je ziet dat de inkomens stijgen, dus het aandeel lage inkomens neemt af ten opzichte van het aandeel middeninkomens. Daar wil je ook bepaalde mengingen in hebben. Dus ook maatschappelijke dingen die gebeuren waar je graag op wil inspelen en waar je ook mee aan wilt vormgeven."

Maatschappelijke omgeving is hierbij ook een ruimtelijke omgeving. Eigen Haard beschouwt als haar werkgebied de sociaal-economische regio rondom Amsterdam, hetgeen een behoorlijk ruime regio is. Samen met andere partijen investeert Eigen Haard in deze omgeving. In grootstedelijk Amsterdam en de omliggende gemeenten bouwt en verbetert de corporatie complete buurten, waarbij ze zich inzet voor gevarieerdheid en de kwaliteit van het woningaanbod alsmede voor de woon-omgeving.

Verreweg het grootste deel van het woningbezit van Eigen Haard bevindt zich in Amsterdam, waar de projectenportefeuille het meest uitgebreid is en bestaat uit nieuwbouw- en renovatieprojecten, waarvan een deel plaatsvindt in het kader van een gebiedsgerichte aanpak of herstructurering. In Amsterdam zijn Noord, Zuidoost en ook de Westelijke Tuinsteden aangewezen als prioriteitsgebieden voor stedelijke vernieuwing. De aanpak in deze stadsdelen wordt gekenmerkt door een integrale benadering, waaraan verschillende partijen waaronder Eigen Haard een bijdrage leveren en vanuit hun eigen verantwoordelijkheid samenwerken. Hierbij gaat vernieuwing van woningen en woongebieden hand in hand met investeringen in mensen en werk.

Zo staat ten tijde van het interview, na een evaluatie van de eerste vijf jaren samenwerking, een nieuwe set werkafspraken tussen de gemeente en de Amsterdamse woningcorporaties in de steigers met betrekking tot de vernieuwing van de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden, ook wel Parkstad Amsterdam of Amsterdam

Nieuw West genoemd. In die afspraken concentreert de gemeente zich op de sociale en sociaal-economische ontwikkeling. De corporaties richten zich behalve op de woningen ook op het opknappen van de omgeving en het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed, zoals scholen, wijksteunpunten en dergelijke. De corporaties nemen dus de hele gebiedsontwikkeling voor hun rekening. Daarbij zijn de corporaties financieel risicodragers. Daar staat tegenover dat zij, binnen de kaders van het beoogde eindresultaat, meer ruimte krijgen om hun plannen te ontwikkelen en te ondernemen. In het Jaarverslag 2005 (Eigen Haard, 2006) zegt Chrétien Mommers, hoofd Strategie van Eigen Haard²²⁹, dat in zijn ogen het aanbod van de corporaties voor de vernieuwing van Parkstad in het verlengde ligt van de rol die zij graag willen. “Wij willen maatschappelijk ondernemen. Dat is breder dan alleen woningen bouwen en beheren. Daar zijn ook risico’s aan verbonden. Vooral daarom zijn we gefuseerd en groot geworden.”

Een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling waar Eigen Haard goed op wil inspelen is de tendens dat senioren zo lang mogelijk zelfstandig ‘thuis’ willen wonen. In woningen die daar geschikt voor zijn en met zorg- en dienstverlening ‘aan huis’ of in de buurt. De nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)²³⁰ stimuleert deze ontwikkeling en legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de lokale partijen. Om te bereiken dat mensen met een zorgbehoefte zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen bouwt Eigen Haard nieuwe woningen, past ze bestaande woningen aan en werkt ze samen met zorg- en welzijnsorganisaties aan een goede zorg- en dienstverlening.

Qua ondernemingsvorm is Eigen Haard na de fusie in 2002 met Woningstichting OLYMPUS Groep veranderd van een vereniging in een stichting. Dat weerspiegelt volgens de ondervraagde dat ze in het achterliggende decennium in hun organisatieconcept de overgang hebben gemaakt van het leveren van een bijdrage aan een min of meer gesloten groep - groepsgeoriënteerde doelgerichtheid - naar het leveren van een bijdrage aan de omgeving in meer algemene zin, ofwel omgevingsgeoriënteerde doelgerichtheid.

Ruimte voor (maatschappelijk) ondernemerschap

Als maatschappelijke onderneming acht Eigen Haard zichzelf redelijk in staat om de ruimte te *nemen* om gewoon te blijven ondernemen en haar maatschappelijke taak in te vullen. Wat betreft de samenwerking met gemeenten is het probleem ook niet zozeer dat gemeenten niet zien dat Eigen Haard die maatschappelijke rol vervult, maar dat ze vervolgens in de samenwerking alles op Eigen Haard proberen te verhalen. De ondervraagde licht dit aan de hand van een voorbeeld toe:

²²⁹ Chrétien Mommers was de ondervraagde in het interview, dat voor deze case is afgenomen.

²³⁰ De Wet maatschappelijke ondersteuning is op 1 januari 2007 in werking getreden. Ten tijde van het interview was deze wet nog niet formeel van kracht, maar speelde Eigen Haard al wel op de ontwikkelingen in. Zo blijkt uit het Jaarverslag 2005 (Eigen Haard, 2006) dat de corporatie in het verslagjaar het beleidsplan ‘Koers op Wonen en Zorg’ formuleerde en dat er een aparte relatiemanager Wonen, Zorg en Welzijn werd aangesteld.

"Een concreet voorbeeld. We zijn bezig een logeershuis voor dementerende ouderen te ontwikkelen in Amstelveen, waarvan het de bedoeling is dat er twee etages komen met daarin logeerruimte voor die ouderen. Dat kan niet uit de bestaande zorgmiddelen gefinancierd worden. Oké, dan proberen we iets neer te zetten wat je voor 1 euro per jaar kunt verhuren aan zorginstellingen om in ieder geval die kosten voor verzorging van die dementerenden zo laag mogelijk te houden. Dan zegt de gemeente: 'dat is goed, dat vinden we mooi, maar we vragen wel een commerciële grondprijs, want anders leggen wij er op toe.' Ze proberen alles op ons te verhalen. Wij mogen overal de kosten voor betalen en zij - de gemeenten - blijven streven naar maximale winst. Het is voor een deel zwakte van wethouders en voor een deel: 'ja, wij moeten als gemeente ook onze kas zien rond te krijgen en corporaties zijn rijk'. Maar dat maakt het partnerschap heel lastig."

Horizontale verantwoording en intern toezicht

Volgens de SER (2005) kan de overheid aan onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties meer ruimte voor ondernemerschap geven als bij de instellingen horizontale vormen van verantwoording tot ontwikkeling komen en een professionele interne controle. Naarmate horizontale vormen van verantwoording en het interne toezicht effectiever zijn, kan het verticale toezicht vanuit de minister of toezichthouder gericht en selectiever worden vormgegeven. In die zin is er een zekere uitruil.

Eigen Haard acht deze lijn van denken niet zo zwaar van toepassing op de corporaties. De verticale verantwoording richting overheid hield voor de corporaties niet zo veel in; die was vooral financieel van aard. Wel is er in de nieuwe beleidsvisie van (toenmalig) minister Dekker (VROM, 2005) veel aandacht voor horizontale verantwoording van de corporaties naar de stakeholders, maar die lijn heeft Eigen Haard toch al zelf ingezet:

"Die dialoog met andere partijen: we hebben bijna honderd bewonerscommissies en we hebben een participatiereglement over hoe we omgaan met bewonerscommissies; wat die mensen wel kunnen en niet kunnen. We hebben er gestructureerd overleg mee. Met de huurdersfederatie Alert hebben we een gestructureerd overleg en een samenwerkingsovereenkomst. We streven ernaar om met alle gemeenten waarin we werken prestatieovereenkomsten af te sluiten. Daarnaast maken we binnen Amsterdam concrete afspraken met stadsdelen over de aanpak van bepaalde buurten en wijken. We hebben een Raad van Advies, waarin mensen uit de bewonershoek zitten en waarin we ook steeds meer maatschappelijke organisaties willen krijgen."

Waar het gaat om de communicatie met de huurders is Eigen Haard eind 2005, blijkens een door haar uitgebracht persbericht, geschrokken van de ontvangst van de Zwarte Bokaal, die door de Woonbond werd uitgereikt. Dat jaar lette de bond onder meer op de zeggenschap van huurders en de invloed die zij kunnen uitoefenen op het beleid van de verhuurder. De bond vond dat de communicatie van Eigen Haard met de huurders beter kon. In het interview vertelt de ondervraagde hierover dat vier huurders Eigen Haard hadden opgegeven, vanuit drie verschillende complexen. Eén huurder lijkt dubbel te zijn, dus het lijken drie voordrachten te zijn. Eén klacht kan de ondervraagde begrijpen en de andere twee klachten "gaan werkelijk helemaal nergens

over”. Eigen Haard was blij dat de eigen huurdersfederatie Alert de uitreiking te verwondert was en heeft dat ook in haar persbericht opgenomen. Maar het kan toch schade toebrengen aan de reputatie van Eigen Haard. Verder gebruikt de corporatie de uitreiking maar als spiegel om de vinger te leggen op eventuele interne knelpunten.

Wat betreft het interne toezicht wordt de Raad van Commissarissen (RvC) van Eigen Haard ten tijde van het interview nog tamelijk sterk gedomineerd door een fusie-verleden, waarbij twee redelijk ruime Raden van Commissarissen zijn samengevloeid. Het is de bedoeling terug te gaan naar een vrij compacte RvC, waarin verschillende competenties aanwezig zijn, dus zowel kennis van huisvesting, van financiën, personeel, kennis van hoe je met een organisatie moet omgaan. Eigen Haard heeft functieprofielen voor commissarissen vastgesteld en aangegeven welke competenties in de RvC aanwezig moeten.

Scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten

Ten aanzien van de door (toenmalig) minister Dekker in haar ‘Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties’ (VROM, 2005) voorgestelde scheiding tussen de met staatssteun gefinancierde sociale activiteiten en de zonder staatssteun gefinancierde commerciële activiteiten, denkt de ondervraagde dat het de komende jaren nog verder zal gaan onder invloed van Brussel:

“Er zit een bepaalde manier van denken onder - marktdenken - dat je alles met elkaar op het level playing field moet doen en er geen marktverstorende activiteiten mogen zijn. En je kent overheid en je kent markt. Niets ertussenin. En ik zie die wijze van denken ook niet afnemen onder invloed van de toevloed van Europese staten in de Europese Unie, die ook eigenlijk meer op het Angelsaksische denken zijn gericht in hun hele maatschappij-ontwikkeling.

Ik denk dat wij liever helemaal overgaan naar de markt en dan als een maatschappelijke onderneming blijven functioneren dan in de huidige hybride situatie, want van deze hybride situatie hebben we meer last dan van volledige marktwerking. Dan kun je gewoon als maatschappelijke onderneming je rol blijven vervullen.”

De ondervraagde verwacht dat er veel discussie zal ontstaan over afbakeningen die gecreëerd zijn en die in de toekomst niet haalbaar blijven, zoals bijvoorbeeld over het volgende:

“Bijvoorbeeld: wij laten al het personeel in de zogenoemde ‘toegelaten instelling’ zitten, d.w.z. de woningcorporatie, toegelaten door de overheid. Dat willen die mensen ook graag. Maar die voeren wel voor een deel activiteiten uit die straks onder de commerciële activiteiten vallen. Maar op grond van een level playing field en toezichtvereisten gaat dat straks niet meer geaccepteerd worden. Vervolgens gaat de toezichthouder zeggen: je hebt te veel personeel in je toegelaten instelling en je doet aan kruissubsidiëring. Dus die discussie kun je zien aankomen.

Grensgebieden met activiteiten met sociale huur en dure huur en koop erin, waarbij je nu nog de sociale huur mag rekenen als onderdeel van de toegelaten instelling, maar die dure

huur en koop niet en hoe ga je daarmee risico's verdelen. Dat soort vraagstukken. Natuurlijk ga je optimaliseren, maar daar gaan discussies over ontstaan."

Wat minister Dekker doet, is volgens de ondervraagde "een aantal constructen neerzetten" en daar zul je met andere constructen mee om moeten gaan. Blijkens het Jaarverslag 2005 (Eigen Haard, 2006) heeft Eigen Haard daarom eind 2005 de houdstermaatschappij Eigen Haard opgericht, die als moederbedrijf zal fungeren van zowel de Woningstichting Eigen Haard als van de commerciële dochters. De corporatie bekijkt nu hoe ze een en ander verder kunnen vormgeven op een zodanige manier dat ze zo min mogelijk last van de scheiding heeft. Uitgangspunt daarbij is dat de boekhoudkundige of juridische scheiding van activiteiten niet belemmerend mag zijn voor een integrale maatschappelijke blik op bijvoorbeeld leefbaarheid van een buurt, sloop en gemengd bouwen, waarbij je als maatschappelijke onderneming juist sociale en commerciële activiteiten verbindt met elkaar. Dit wordt wel lastiger, maar Eigen Haard heeft volgens de ondervraagde voldoende ruimte om de problemen in de constructen op te lossen door er andere constructen tegenover te zetten.

Externe profilering

Eigen Haard is bezig om veel nadrukkelijker naar buiten te treden. De corporatie profileert zichzelf veel meer dan in het verleden:

"Wij zijn er nooit op uit geweest om in Aedes Magazine te laten zien wat we doen, of om ervoor te zorgen dat we ergens een persbericht uitbrengen. Dat is nooit zozeer onze insteek geweest. Die sterke profileringsdrang hebben we niet gehad, maar je ziet dat je die nu wel veel harder nodig hebt. Je moet veel beter laten zien wat je aan het doen bent omdat je toch op die manier meer commercieel moet optreden. Mensen moeten beter weten waarvoor ze bij je terecht kunnen."

Merkenbeleid

Naar aanleiding van de scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten en de constructie om dat vorm te geven, is Eigen Haard aandacht gaan besteden aan het merkenbeleid, met als belangrijkste pijler het ondernemingsmerk (corporate brand) en het imago daarvan (corporate reputatie).

"Om die reden zijn we ook bezig met het ontwikkelen van een merkstructuur, waarbij de dochterondernemingen weliswaar visueel nog herkenbaar zijn als onderdeel van Eigen Haard, maar in de naamgeving een eigen naam voeren omdat het inderdaad qua imago niet met elkaar te verenigen valt. We zijn bezig met het ontwikkelen van vier typen merkuitingen. Eén merkuiting die echt direct staat bij de 'toegelaten instelling', de woningcorporatie, waarbij het gaat om: 'Gewoon goed in wonen'; dat is de pay-off van Eigen Haard. Een aantal submerken, die zich bezig houden met vrij direct aan ons gelinkte activiteiten, maar die we niet meer in de woningcorporatie kunnen onderbrengen. Verder hebben we nog een aantal deelnemingen met andere partijen, die je wel eventueel ondersteunt vanuit het moedermerk. En nog een aantal activiteiten die helemaal vrij zijn. En we zijn nou aan het kijken hoe je daar je merkpositionering op gaat inrichten."

Het bedrijfsconcept

In het model van de organisatiefractal (Van Dinten, 2003) wordt uit het organisatieconcept een bedrijfsconcept afgeleid. De elementen daarvan zijn: a) de aangeboden activiteiten, b) de keuze van het distributieconcept en c) de keuze van de doelgroep.

Op basis van de aangeboden activiteiten kunnen we een onderscheid maken tussen een product-getypeerd bedrijfsconcept en een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept (Van Dinten, 2003). Dit onderscheid komt overeen met het onderscheid van Martin Simon (1989) in organisaties van het *productfunctie-type* of PFT enerzijds en organisaties van het *capaciteitfunctie-type* of CFT anderzijds.

In het geval van een product-getypeerd bedrijfsconcept (PFT) maakt een organisatie producten en stelt zij zelf de specificaties van haar producten vast. De organisatie bekommert zich niet om context: afnemers moeten het product nemen zoals het gebracht wordt. In het geval van een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept (CFT) baseert een organisatie zich op capaciteiten, ook wel competenties genoemd, en wil die met wensen of problemen van klanten verbinden. Essentieel bij dit type is dat medewerkers zich in de context van klanten kunnen verplaatsen. Daarbij stelt de organisatie zich ten dienste van medewerkers die zich met klanten verbinden.

De ondervraagde is bekend met de typen bedrijfsconcepten van Van Dinten en Simon. Dat maakt het mogelijk hem te vragen om het bedrijfsconcept van Eigen Haard in deze termen te typeren.

Interviewer: Ik vind het lastig om het bedrijfsconcept van een woningcorporatie te typeren aan de hand van de indeling van Van Dinten of Simon.

"Op het niveau van de individuele klant zijn wij zuiver PFT. Wij bieden gewoon een woning aan en die woning staat er. Die kun je kiezen of niet. Ze staan met zijn twaalf klaar om te kijken of ze de woning willen hebben. Voor het grote aantal huurders/klanten is het zuiver PFT. Echter, zodra je bezig bent met de maatschappelijke omgeving en met de stakeholders, dan word je in één keer CFT. Voor de veertien stadsdelen waar we werken en de stuk of acht à negen gemeenten en de zorg- en welzijnsinstellingen waarmee we samenwerken, daar zit je op de CFT-kant. Dat geldt eigenlijk ook voor de bewonerscommissies. Daar praat je mee en je zegt: 'hebben jullie nog wensen?' Het is dus eigenlijk CFT richting stakeholders, inclusief bewonerscommissies."

In termen van Treacy en Wiersema (1993) heeft Eigen Haard volgens de ondervraagde dus ook zeker geen basisstrategie van customer intimacy. Dat blijkt ook hieruit, dat de huurders/klanten van Eigen Haard gemiddeld 1 keer per jaar contact met de corporatie hebben. Kanttekening hierbij is dat de meeste huurwoningen van Eigen Haard sociale huurwoningen zijn, waarvoor speciale criteria bij de toewijzing gelden. De verdeling van beschikbare (sociale) huurwoningen in het werkgebied van Eigen Haard is uitbesteed aan WoningNet. De rol van de medewerkers van Eigen Haard bestaat hier voornamelijk uit het invullen van het huurcontract. Duurdere huurwoningen ten behoeve van de groep middeninkomens vormen ten tijde van het interview maar 1,5% van het bezit van Eigen Haard.

Sluit een product leadership strategie dan aan bij Eigen Haard?

"Product leadership heeft bij ons een specifieke invulling. Waar realiseren wij product leadership? Voor een belangrijk deel in de nieuwbouw. De bestaande voorraad is natuurlijk maar voor een beperkt deel aanpasbaar. Het gaat om het tempo waarin je de voorraad aanpast en wat je dan in de nieuwbouw neerzet. Daarvoor hoef ik niet bij mijn sociale klanten de reputatie te hebben, maar die moet ik hebben bij gemeenten, bij ontwikkelaars, bij bouwbedrijven. Dus een hele specifieke markt die daarbij moet denken: als ik iets moois wil doen of ik zoek een partij waarmee ik iets moois kan gaan doen, dan zijn dat degene die je moet hebben. Want wij gaan die producten pas afzetten als we ze gemaakt hebben."

Overigens brengt het bedrijfsconcept van Eigen Haard problemen in de interne organisatie met zich mee:

"Eén organisatie die voor het grote aantal huurders puur PFT is en richting stakeholders zwaar CFT, daar loop je tegen problemen aan in je interne organisatie. Wat je van mensen vraagt is om enerzijds naar individuele huurders snel en vriendelijk te handelen - de klant kan kiezen uit een aantal standaard-opties en dan is het goed of we hebben het niet - en anderzijds ben je richting stakeholders empathisch, moet je meedenken, zoek je naar oplossingen, dat vraagt een heel andere manier van denken. Voor een deel hebben we daar andere mensen voor. Zo hebben we een aparte afdeling Participatie, die relaties onderhoudt met alle bewonerscommissies. Die kennen alle huurdersvertegenwoordigers persoonlijk."

II Het bedrijven van marketing door Eigen Haard als woningcorporatie en maatschappelijke onderneming

Oriëntatie qua houding en gedrag

In het interview wordt aan de ondervraagde de tabel Oriëntatie qua houding en gedrag voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, tabel 1). Gevraagd wordt te reageren op de volgende stelling:

'Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van de tabel, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.'

De ondervraagde is het met deze stelling eens. Vanuit de één concern-gedachte waarvan Eigen Haard blijft vasthouden, geldt de stelling voor alle activiteiten van Eigen Haard, dus ook voor de commerciële, met de markt concurrerende activiteiten.

"Bij een interne oriëntatie kun je denken aan een commerciële projectontwikkelaar of een commerciële belegger. Wij kunnen niets met een interne oriëntatie. Dan zeggen wij: we stappen er liever niet in. Ook partners die een interne oriëntatie als insteek hebben, daar doen we geen zaken mee. Ik zit bijvoorbeeld nou met een zorginstelling die ons iets vragen wat vanuit dit concept geredeneerd lijkt te zijn. En daarom ga ik terug naar de raad van bestuur van die zorginstelling met de boodschap: als dit jullie manier van denken is, vraag het ons dan niet, want het schaadt alleen maar de relatie."

Dit komt overigens maar weinig terug in het beeld of image dat de buitenwereld van Eigen Haard heeft; daar is Eigen Haard zich van bewust. Hiervoor wordt de volgende reden genoemd:

“We worden helaas wel gedwongen een aantal maatregelen te nemen, die wel heel sterk gaan lijken op een intern georiënteerde houding en gedrag. Als je ziet wat we moeten gaan doen met ons huurbeleid: we gaan dit jaar 6 miljoen euro al bijdragen aan heffing voor het huurbeleid. Dat betekent dat wij iets moeten met onze huren. Dus dat het naar buiten toe overkomt alsof we bezig zijn onze zakken te vullen, dat kan ik me voorstellen. Want we worden dit jaar gedwongen een forse huurverhoging door te voeren.”

In het gesprek wordt duidelijk dat Eigen Haard ook niet te plaatsen is in de rechterkolom van de voorgelegde tabel (Checklist, tabel 1), waarin een extern georiënteerde houding en gedrag naar (individuele) klanten herkenbaar wordt gemaakt. Dat komt voort uit het organisatieconcept van Eigen Haard, waarin de (kern)-doelstelling is gericht op het leveren van een toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving - dus niet voor de individuele klant - en uit het bedrijfsconcept, dat in het bovenstaande reeds besproken is.

“Bij ons is het anders dan bij bijvoorbeeld de Rabobank. Dat heeft met ons bedrijfsconcept te maken. Op het niveau van individuele klanten zijn we in termen van Martin Simon een organisatie van het productfunctie-type, dus PFT. Centraal bij ons staan dan ook niet zozeer duurzame relaties met individuele klanten en het leveren van een toegevoegde waarde aan individuele klanten. In plaats daarvan gaat het bij ons om relaties met instituten, met stakeholders: overheid, zorginstellingen, politie, maatschappelijke bewegingen. Bij ons draait het ook niet om de vraag: “Wat kan ik voor de klant betekenen?”, maar om de vraag: “Wat kan ik voor de maatschappelijke omgeving betekenen?”

Bij Eigen Haard past volgens de ondervraagde een extern georiënteerde houding en gedrag naar de stakeholders, waarvoor Eigen Haard als een CFT-organisatie kan worden getypeerd. Tot de stakeholders behoren gemeenten, stadsdelen in Amsterdam, zorg- en welzijnsinstellingen, politie. Ook de Huurdersfederatie Alert en de bijna honderd bewonerscommissies behoren tot de stakeholders.²³¹

Het gesprek resulteert in een uitgebreidere tabel ‘Oriëntatie qua houding en gedrag’, met drie kolommen. Eigen Haard plaatst zichzelf dan in de rechterkolom, in extern georiënteerd: stakeholders.

²³¹ In de verschillende complexen van Eigen Haard zijn bijna honderd bewonerscommissies actief, die door Eigen Haard als stakeholder worden behandeld. Een bewonerscommissie is een groep bewoners die de belangen behartigt van alle bewoners in een complex. De leden van een bewonerscommissie zijn wel huurder bij Eigen Haard, maar Eigen Haard bedient ze niet op hun individuele belang maar op gemeenschappelijke bewonersbelangen, zoals bijvoorbeeld de staat van onderhoud van een complex. Ze moeten zich kunnen opstellen als vertegenwoordigers van huurders.

Oriëntatie qua houding en gedrag

<u>Intern georiënteerd</u>	<u>Extern georiënteerd:</u> <u>klant</u>	<u>Extern georiënteerd:</u> <u>stakeholders</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Gericht op directe uitbetaling, kortetermijndenken t.a.v. resultaten • “Hoe kan ik verdienen?” • “Wat kan de klant voor mij betekenen?” • Klantgerichtheid als methode voor zover dit leidt tot winst 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in duurzame relaties met klanten, langetermijndenken t.a.v. resultaten • “Hoe kan ik helpen?” • “Wat kan ik voor de klant betekenen?” • Natuurlijke klantgerichtheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in duurzame relaties met stakeholders, langetermijndenken t.a.v. resultaten • “Hoe kan ik helpen?” • “Wat kan ik voor de maatschappelijke omgeving betekenen?” • Natuurlijke omgevingsgerichtheid

Tabel 6.2 Uitgebreide tabel Oriëntatie qua houding en gedrag

Spanningsvelden rond de toepassing van de marketingfilosofie

Bij het toepassen van de marketingfilosofie in de praktijk hebben winstgedreven organisaties vaak te maken met een spanning tussen het dienen van het klantbelang en het dienen van het bedrijfsbelang, bijvoorbeeld als het gaat om het omgaan met onrendabele klanten. Het spanningsveld waarin Eigen Haard opereert blijkt meer te omvatten:

“Wij hebben niet alleen te maken met het klantbelang en het bedrijfsbelang, maar ook met het belang van de maatschappelijke omgeving. Als wij maar lange termijn afspraken kunnen maken, dan loopt bijna altijd het bedrijfsbelang gelijk met het maatschappelijk belang. Want als wij op lange termijn iets kunnen doen wat maatschappelijk aantrekkelijk blijft, dan kunnen we het ook op lange termijn als bedrijf wel rooien. Het knelpunt zit hem veel meer in korte termijn klantbelangen tegenover lange termijn maatschappelijke belangen en bedrijfsbelangen. Zoals bijvoorbeeld huurders die bij renovatie of sloop weg moeten en dat niet willen.”

Marketing als ruilbevorderende activiteiten

Aan de hand van een vereenvoudigd schema van de marketingruil van Buurma (2000) wordt in het interview gesproken over marketing als ruilbevorderende activiteiten (zie Bijlage, Checklist, figuur 2). In dit model kan de tegenprestatie van de klant zowel financieel van aard zijn als niet-financieel, zoals tijd en moeite. Door de interviewer wordt toegelicht dat ruil vrij algemeen wordt gezien als kern van de marketing. Marketing in de betekenis van activiteiten kan dan als volgt worden gedefinieerd: ‘Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht ruiltransacties te bevorderen, te vergemakkelijken en te bespoedigen’ (Koster, 1991). Ziet de ondervraagde in de activiteiten van Eigen Haard een marketingruil? Zo ja, dan zou marketing volgens de theorie toepasbaar zijn.

Het aanbieden van woningen en iemand huurt die, kun je volgens de ondervraagde als een gewone marketingruil zien. Mensen krijgen een woning en ze betalen er huur voor. Echter, in het geval van renovatie en herstructurering ligt het vertrekpunt van Eigen Haard bij het maatschappelijk belang en probeert Eigen Haard richting bestaande huurders om eerst het maatschappelijk belang neer te zetten:

"Veel van de verhalen beginnen daadwerkelijk met een overtuiging van maatschappelijk belang. Wij hebben zeker voor de grote operaties die wij uitvoeren vaak geen direct belang om dat te doen. De meeste locaties en complexen waarin je dat doet zijn eigenlijk de cash cows. Dat zijn complexen die afgeschreven zijn maar waar je wel geld voor int. Dus even afgezien van het feit dat mensen daar misschien niet meer het prettigst wonen, het bedrijfsbelang is volstrekt gediend met die dingen langer te laten staan want het geld stroomt binnen. We moeten dus zelf ook wel over een drempel heen eer we zoiets gaan doen en dan moeten er ook wel echt goede redenen daarvoor zijn. Dat zit dan in overlast, dat je dingen toch niet meer verantwoord vindt, dat je graag wat andere doelgroepen binnen wilt gaan brengen om weer een andere dynamiek in die wijk te krijgen."

Als Eigen Haard bij renovatie en herstructurering het verhaal aan de bestaande huurders vertelt vanuit het maatschappelijk belang, blijken huurders uiteindelijk allemaal wel als klant een goede ruil te willen hebben, zoals een goede verhuisvergoeding, een goede terugkomregeling. Ook degenen die in het begin als burger, als bewoner wel meedenken en meewillen vanuit het maatschappelijk belang.

Bij renovatie en herstructurering wordt het voor Eigen Haard lastiger naarmate huurders zich meer opstellen als klant dan als burger. Daarbij laat maatschappelijk belang zich associëren met burger en marketingruil met klant.

"Ook in de slechtste buurten waar je juist de stedelijke vernieuwing op wil loslaten, is de bestaande situatie in de perceptie van de zittende huurder beter dan iets anders op dat moment. Verhuizen op zich is al een hele opgave, dus de meeste mensen voelen daar niet zo veel voor."

Interviewer: De marketeer zou dan zeggen: als mensen in een krotje willen zitten, laat ze dan. Bied mensen wat ze willen. Waarom zouden jullie het beter weten?

"De vraag is: wil je dat? Wil je die verpauperde wijken hebben? Die voedingsbodem voor terrorisme waar we zo bang voor zijn? Of die buitenwijken zoals die van Parijs? Eén krotje is geen probleem maar krottenwijken zijn wel een probleem. Dat is ons verhaal. Je hebt er geen voorzieningen meer, de politie durft er niet meer te komen, de Tokkies leven zich er uit, je krijgt schietpartijen op straat."

Huurders die zich bij renovatie en herstructurering zuiver als klant opstellen kun je gemakkelijker meekrijgen als je er als corporatie op de een of andere manier een win-win marketingruil van maakt, zo beaamt de ondervraagde.

Het door Eigen Haard verrichten van activiteiten onder de noemer marketing

Ten tijde van het interview doet Eigen Haard volgens de ondervraagde eigenlijk niet zoveel aan marketing. Er moet wel meer aandacht voor komen. Wat betreft de organisatie van de marketingfunctie zit marketing wel in het takenpakket van het hoofd Strategie in de persoon van de ondervraagde, maar hij heeft in zijn afdeling geen enkele medewerker die speciaal voor marketing is aangenomen of daarvoor speciale kwaliteiten heeft.

Concrete activiteiten die Eigen Haard beschouwt als marketingactiviteiten betreffen de verkoop van woningen, zowel nieuwbouw als bestaand bezit. De ondersteuning van de verkoopactiviteit door advertenties in de krant en dergelijke beschouwt Eigen Haard dan als marketing. “Heel beperkt, heel bescheiden”, aldus de ondervraagde.

Daarnaast houdt Eigen Haard zich steeds meer bezig met activiteiten rond het opbouwen van een goede corporate reputatie en merkenmanagement. Hierbij lijkt het vooral te gaan om (corporate) communicatieactiviteiten.

“Dat is de andere kant. Daar doen we ook steeds meer aan. Zorgen voor goede beeldmerken, een corporate brochure, al dat soort zaken. Binnen mijn afdeling Strategie heb ik een aantal clusters en één van die clusters is Communicatie. Dat wordt steeds belangrijker en ik denk dat ik daar de komende jaren nog wat extra capaciteit voor ga binnenhalen. Zeker ook voor de corporate positionering van Eigen Haard. Dat terrein is de komende jaren ook heel erg in beweging.”

Opmerkelijk is, dat Eigen Haard het verzamelen van informatie over de markt en over klanten geen marketingactiviteit noemt. Het woord marketing is ten tijde van het interview bij Eigen Haard überhaupt nog niet zo in zwang. Volgens de ondervraagde verzamelen ze wel vrij veel informatie, zeker als het gaat over klanten en de markt. Zo vraagt de corporatie in woonwaarderingsevenquêtes regelmatig de huurders naar hun mening over hun woning, het complex, hun woonomgeving en de dienstverlening van Eigen Haard. Ook hebben ze regelmatig overleg met bewonercommissies en de huurdersfederatie. Maar dat gebeurt niet onder het label marketing.

“Ik heb binnen mijn afdeling Strategie een cluster Markt en Voorraad, dat zich heel nadrukkelijk bezighoudt met: hoe presteren onze woningen in de markt en wat verwachten wij voor ontwikkelingen in de komende jaren? We hebben een afdeling Participatie die met alle bewonerscommissies gesprekken voert. We zorgen ervoor dat als er herstructurering plaatsvindt, we individuele gesprekken voeren met alle bewoners. Daar hebben we aparte medewerkers voor rondlopen. We hebben onze onderhoudsmensen, die ook juist in de buurten en wijken gepositioneerd zijn, zodat ze daar ook rondlopen en ook kunnen zien wat er speelt en wat voor mensen van waarde is.”

De ondervraagde erkent dat er nog wel het nodige te verbeteren is aan het organisatiebreed verspreiden van de kennis over de markt en klanten, die veelal diep in de organisatie aanwezig is. Maar bij het nadenken over nieuwe producten en diensten, waarvoor geldt dat veel daarvan locatiegebonden is, halen ze er heel bewust de

mensen bij die gewoon in het bedrijf actief zijn en weten ze ook wel wie waar mee bezig is en wie waar kennis van heeft. En dat is vaak impliciete kennis, niet kennis die in databestanden zit.

Hoewel Eigen Haard ook het begrip klantgericht niet onder het label marketing plaatst, probeert ze wel de hele organisatie klantgericht te maken. Zo hebben ze een ontwikkelprogramma voor het bedrijf, genaamd STERK. Dat is gebaseerd op Slagvaardig, Transparant, Efficiënt, Resultaatgericht en Klantgericht.

De ondervraagde acht marketing overigens wel relevant voor Eigen Haard als woningcorporatie en als maatschappelijke onderneming:

"Nou, er zijn toch wel een aantal manieren van denken die je toch wel ziet binnenkomen. We zijn bijvoorbeeld nou bezig om één callcentrum in te richten waar klanten met al hun vragen terecht kunnen om vervolgens ook veel beter zicht te krijgen op hoe de afhandeling daarvan loopt, of dat ook sneller kan, of we klanten beter te woord kunnen staan. Vanuit het perspectief van de klant kijken we ook of we via website en e-mail meer kunnen doen."

NASCHRIFT

Sinds het interview in 2006 is Eigen Haard gevolgd aan de hand van informatie en documenten die verkrijgbaar zijn op haar website en berichten die over Eigen Haard in de media zijn verschenen. Op basis van deze informatiebronnen geeft dit naschrift een overzicht van recente ontwikkelingen bij Eigen Haard rond onderwerpen die ook in het interview zijn besproken.

Eigen Haard als maatschappelijke onderneming

Hoewel Eigen Haard zichzelf ten tijde van het interview in 2006 (al) beschouwde als een maatschappelijke onderneming, werd de term 'maatschappelijke onderneming' door de corporatie nog nauwelijks gebruikt. Zo kwam die term niet voor op de website en ook niet in de formulering van de missie. Volgens het Jaarverslag 2007 (Eigen Haard, 2008) zijn in 2007 de missie en identiteit van Eigen Haard geherformuleerd en is een bedrijfsstrategie 2008-2015 opgesteld. Hierin noemt Eigen Haard zich nadrukkelijk 'maatschappelijk ondernemer' en heeft de maatschappelijke functie van Eigen Haard meer profiel gekregen. Overigens lijkt Eigen Haard de term 'maatschappelijk ondernemer' te gebruiken als een synoniem van 'maatschappelijke onderneming'.

Missie en identiteit van Eigen Haard

De in 2007 opgestelde bedrijfsstrategie 2008-2015 is beschreven in de brochure 'Ambitie in Actie ...Op weg naar 2015' (Eigen Haard, 2008b). Deze brochure begint

met een hoofdstuk onder de titel ‘Wie we zijn en wat we doen.’ In dit hoofdstuk zijn de missie en identiteit²³² van Eigen Haard ge(her)formuleerd.

De missie van Eigen Haard luidt als volgt:²³³

‘Eigen Haard werkt als maatschappelijk ondernemer aan vitale wijken, waar het prettig wonen, werken en leven is in woningen van goede kwaliteit. We hebben oor voor onze klanten en oog voor de continuïteit van ons bedrijf. We bieden een inspirerende werkomgeving voor onze medewerkers waar ondernemend handelen en professionele ontwikkeling voorop staan.’

De identiteit van Eigen Haard is als volgt verwoord:²³⁴

‘Maatschappelijk ondernemer in een leidende rol als initiator, regisseur en investeerder...

Eigen Haard is een maatschappelijk ondernemer op de markt van wonen en vastgoed met hart voor bewoner, woning, wijk en samenleving. Eigen Haard is een betrouwbare en duurzame partner van bewoners en andere partijen die medeverantwoordelijkheid willen nemen. In het proces om tot vitale wijken te komen vervult Eigen Haard een leidende rol als initiator, regisseur, innovator en investeerder. Om ook in de toekomst haar ambities te kunnen waarmaken, blijft Eigen Haard één van de grootste woningcorporaties in de regio Amsterdam en in Nederland.

... die werkt aan vitale wijken met toekomstwaarde ...

Onze primaire taak is te zorgen voor een kwalitatief goed en divers woningaanbod in wijken met zowel een stedelijk en suburbaan als een landelijk karakter, voor verschillende klantgroepen en in verschillende marktsegmenten van huur en koop. We investeren in combinaties van wonen en zorg. In woonwijken richten we ons behalve op woningen ook op de woonomgeving, maatschappelijk vastgoed en bedrijfsruimten.

... met oor voor de klanten ...

De behoeften van klanten zijn leidend in het vervullen van onze maatschappelijke taak. We zorgen voor betaalbare en kwalitatief goede woningen voor al onze klanten, met speciale aandacht voor mensen met lage

²³² In de literatuur en de praktijk worden verschillende definities van de begrippen ‘identiteit’ en ‘missie’ gehanteerd. Blijkens de brochure over de bedrijfsstrategie 2008-2015 van Eigen Haard (2008b) gaat de geformuleerde identiteit van Eigen Haard in op de vraag: Wie zijn we en wat doen we? De geformuleerde missie van Eigen Haard lijkt in hoofdlijnen de identiteit weer te geven en daarmee in essentie de reden van bestaan van Eigen Haard te verwoorden.

²³³ Bron: brochure over de bedrijfsstrategie 2008-2015 (Eigen Haard, 2008b).

²³⁴ Tekst afkomstig van de website van Eigen Haard, geraadpleegd 1 maart 2010. In deze tekst zijn enkele kleine tekstuele wijzigingen aangebracht ten opzichte van de tekst in de brochure over de bedrijfsstrategie 2008-2015.

inkomens. We behartigen collectieve belangen van bewoners en we spreken instellingen en overheden aan op hun bijdrage aan de leefomgeving en bewonersbelangen. We zorgen zelf voor goede bewonersparticipatie en klantcontacten.

... en oog voor continuïteit ...

Om onze rol als maatschappelijk ondernemer op lange termijn te realiseren, zorgen we voor de bedrijfseconomische en financiële continuïteit van de organisatie. Daarbij werken we op een zakelijke wijze samen met partners die hun aandeel nemen.

... en die een inspirerende werkomgeving biedt voor competente medewerkers.

Om onze taken op een goede manier uit te voeren hebben we competente medewerkers nodig. Die medewerkers bieden we een inspirerende werkomgeving waar ondernemend handelen en professionele ontwikkeling voorop staan.’

Bedrijfsstrategie 2008-2015 van Eigen Haard

Op basis van haar vernieuwde missie en identiteit en inspeland op ontwikkelingen in de omgeving, heeft Eigen Haard in 2007 een bedrijfsstrategie 2008-2015 opgesteld, die is beschreven in de brochure ‘Ambitie in Actie...Op weg naar 2015’ (Eigen Haard, 2008b). Hierin zet Eigen Haard haar zeven strategische ambities uiteen en geeft de corporatie tevens aan hoe ze die ambities omzet in concrete acties op de korte termijn.

De zeven strategische ambities van Eigen Haard zijn in het Jaarverslag 2008 (Eigen Haard, 2009) onderverdeeld in maatschappelijke ambities, bedrijfsambities en ambities voor de interne organisatie:

Maatschappelijke ambities

1. Vitale wijken
2. Woonruimte voor doelgroepen
3. Tevreden klanten

Bedrijfsambities

4. Leidende rol
5. Continuïteit

Ambities voor de interne organisatie

6. Excellente organisatie
7. Vernieuwend vermogen

Hieronder volgt een korte toelichting bij de ambities 2 en 4. Op de overige ambities wordt in dit naschrift nader ingegaan. Deze ambities raken aan de thema’s waarover in het interview in 2006 is gesproken.

Ad 2. Woonruimte voor doelgroepen: Eigen Haard draagt zorg voor een kwalitatief en divers woningaanbod in uiteenlopende woonmilieus, waarbij gestreefd wordt naar wooncarrièremogelijkheden voor verschillende klantgroepen. Speciale aandacht gaat uit naar mensen met lage inkomens en groepen die extra zorg of begeleiding nodig hebben.

Ad 4. Leidende rol: Eigen Haard wil toonaangevend zijn in de sector, als maatschappelijk ondernemer, als initiator, regisseur en investeerder. Dit wil de corporatie bereiken door een voortrekkersrol te vervullen op de door haar geformuleerde strategische richtingen en door haar marktpositie te behouden.

Werken aan vitale wijken

Het werken aan vitale wijken is de belangrijkste ambitie van Eigen Haard. Een vitale wijk is volgens de corporatie een woonomgeving waar mensen zich prettig en veilig voelen, waar bewoners goed en comfortabel wonen, waar voldoende voorzieningen zijn en waar sprake is van voldoende buurtcohesie. In zo'n wijk moeten mensen kansen kunnen benutten, zich kunnen ontplooiën en integreren (Eigen Haard, 2008b; 2009).

Eigen Haard beschikt over een viertal mogelijkheden om aandachtswijken te vitaliseren en ervoor te zorgen dat andere wijken niet afglijden. Daarvoor zijn kritische succesfactoren geformuleerd die samen de basis vormen voor een succesvolle projectmatige aanpak (Eigen Haard, 2009). Dit betreft:

- Bevorderen van de leefbaarheid: de wijk is schoon, heel, veilig en prettig. Dit gebeurt door projecten uit te voeren op het gebied van leefbaarheid, wijkbeheer, maatschappelijke opvang en het terugdringen van overlast.
- Stimuleren van de participatie: er is sprake van sociale cohesie door actieve bewoners. Dit gebeurt door het activeren van de bewonersparticipatie en middels projecten die zich richten op de integratie van bevolkingsgroepen binnen de wijk.
- Zorgen voor gedifferentieerd bezit: een heterogene, stabiele wijk wordt bereikt door differentiatie in aanbod van woningen en andere maatschappelijke en commerciële voorzieningen. Dit krijgt vorm door te koersen naar een gezonde mix van huur- en koopwoningen in verschillende prijsklassen, door de realisatie van goede en toegankelijke woningen met zorgarrangementen, de realisatie van maatschappelijk vastgoed en door het accommoderen van bedrijvigheid en winkels.
- Inzetten op een integrale aanpak van aandachtswijken. Dit gebeurt door wijkaanpak en gebiedsontwikkeling. Eigen Haard stuurt daarbij samen met partners aan op een integrale invulling van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om te kunnen spreken van vitale wijken.

Uit het interview in 2006 blijkt dat Eigen Haard op dat moment al langere tijd werkte aan vitale wijken in de breedste zin van het woord. In 2007 ontstond echter na het aantreden van het kabinet Balkenende-IV volop discussie over de rol die corporaties zouden moeten vervullen als partner in het omvormen van veertig geselecteerde

aandachtswijken tot krachtwijken.²³⁵ Van die veertig wijken liggen er vijf in Amsterdam, te weten Amsterdam Noord, Oost, West binnen de ring, Nieuw West en Zuidoost.

In het jaarverslag 2007 van Eigen Haard (2008a) wordt in het ‘Bericht van de directie’ opgemerkt, dat het krachtwijkenbeleid van toenmalig minister Ella Vogelaar van Wonen, Werken en Integratie werd gepresenteerd als een nieuwe benadering, terwijl in Amsterdam de basis voor een brede maatschappelijke benadering van aandachtswijken met oog voor zowel fysieke, economische als sociale aspecten, al veel eerder was gelegd. Integratie, emancipatie en economische ontwikkeling waren in Amsterdam al integraal onderdeel van vernieuwingsplannen en over deze veelomvattende plannen maakte Eigen Haard al concrete afspraken met de gemeentelijke overheden en collega-corporaties.

Tegen deze achtergrond riep directeur-bestuurder Nico Nieman van Eigen Haard in 2007, ten tijde van het opstellen van de wijkactieplannen die voor 1 november van dat jaar af moesten zijn, alle partners in de wijkaanpak op tot bezinning (Eigen Haard, 2007b). Stedelijke vernieuwing is een zaak van de lange adem en ook van vallen en opstaan, zo stelde hij. Waarom dan nu deze plotselinge haast? Het gevaar hiervan was volgens Nieman “dat alles wat de laatste jaren tussen lokale partners zorgvuldig is opgebouwd, als een kaartenhuis in elkaar stort”.

De vernieuwing van Amsterdam Nieuw West, ook wel genoemd Parkstad Amsterdam of de Westelijke Tuinsteden, mag met recht ‘wijkaanpak avant la lettre’ worden genoemd (AFWC, 2008). Voor dat gebied is in de periode 2001-2005 door de stadsdelen en de Amsterdamse woningcorporaties een groot aantal vernieuwings- en uitwerkingsplannen opgesteld en is de uitvoering van sloop en nieuwbouw op gang gekomen. In het interview met Eigen Haard in 2006 vertelde de ondervraagde dat er met betrekking tot de vernieuwing van de Westelijke Tuinsteden een nieuwe set werkafspraken tussen de gemeente en de Amsterdamse woningcorporaties in de steigers stond. De richting van de onderhandelingen was al bepaald: de corporaties zouden de volledige kosten gaan dragen van de ruimtelijke vernieuwing. Daardoor kon het tempo van de vernieuwing worden vastgehouden. Bovendien kon de gemeente daardoor geld vrijspelen voor extra investeringen in de sociale vernieuwing. Daar stond tegenover dat de corporaties de regie zouden krijgen voor het opstellen van de stedenbouwkundige plannen en daarmee de ruimte om ‘slimmere’ plannen te maken.

In januari 2008 ondertekenden de gemeente Amsterdam, de vier westelijke stadsdelen en vijf woningcorporaties, waaronder Eigen Haard, de Raamovereenkomst Integrale Gebiedsontwikkeling Nieuw West, ook wel de Raamovereenkomst Parkstad of de Parkstaddeal genoemd. In deze overeenkomsten zijn de nieuwe afspraken vastgelegd voor de stedelijke vernieuwing in Amsterdam Nieuw West, het grootste stedelijke vernieuwingsgebied in Nederland.

²³⁵ Zie hoofdstuk 4, paragrafen 4.3.5 en 4.3.6.

Volgens het jaarverslag 2007 (Eigen Haard, 2008a) is Eigen Haard in alle vijf zogenoemde Vogelaarwijken - door Eigen Haard 'aandachtswijken' genoemd - in Amsterdam actief. De corporatie onderschrijft de wijkaanpak - waarbij wordt aangetekend dat de gedachte achter de wijkaanpak niet nieuw is en de Amsterdamse wijkaanpak geen nieuw project is - en heeft zich vastgelegd de komende tien jaar aanzienlijk in deze wijken te investeren. In 2007 heeft Eigen Haard in het kader van het 'Actieplan Krachtwijken' van toenmalig minister Ella Vogelaar van WWI²³⁶, meegewerkt aan plannen voor de vijf Vogelaarwijken, waarbij is ingezoomd op zeventien buurten in negen stadsdelen. In juni 2008 ondertekenden de gemeente Amsterdam en het Rijk het charter voor de wijkaanpak in de periode 2008-2018. Daarmee kwam de Amsterdamse wijkaanpak in de fase waar het om de uitvoering gaat.²³⁷

In 2008 investeerden de Amsterdamse corporaties de Alliantie Amsterdam, Eigen Haard, Far West, De Key, Rochdale, Stadgenoot en Ymere bijna 300 miljoen euro in de vijf Vogelaarwijken. In deze wijken werden 399 projecten gestart om de woningen en de leefomgeving te verbeteren. De corporaties hebben in het kader van deze wijkaanpak 20 miljoen euro aan zogeheten 'bijzondere projectsteun' aangevraagd bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Voor 2008 was dat bedrag voor Amsterdam beschikbaar uit de heffing van in totaal 75 miljoen euro die toenmalig minister Ella Vogelaar van WWI oplegde aan de corporaties om de wijkaanpak mee te financieren.²³⁸ Pas in december 2009 is de regeling voor bijzondere projectsteun voor de veertig wijken door de Europese Commissie goedgekeurd en is het CFV overgegaan tot uitbetaling van de subsidie 2008.

In 2009 hebben de bovengenoemde Amsterdamse woningcorporaties ruim 248 miljoen euro in de vijf Vogelaarwijken geïnvesteerd. Er werden in deze wijken 462 projecten gestart om de woningen en de leefomgeving verder te verbeteren. De Amsterdamse corporaties hebben in het kader van deze wijkaanpak circa 19 miljoen euro bijzondere projectsteun bij het CFV aangevraagd voor 2009. Ook in deze tijd van economische crisis die ook gevolgen heeft voor de economische mogelijkheden van de corporaties, proberen zij de investeringen en uitgaven die samenhangen met de wijkaanpak, zoveel mogelijk in stand te houden.²³⁹

Waar het gaat om het realiseren en instandhouden van vitale wijken wordt in het Jaarverslag 2007 (Eigen Haard, 2008a) benadrukt dat Eigen Haard buiten de Vogelaarwijken eenzelfde inzet toont als binnen die wijken. Er zijn vele andere buurten, wijken en kernen in de regio waar reeds stedelijke vernieuwing plaatsvindt, waar vitalisering aan de orde is en waar transformatie naar een meer gedifferentieerd bezit plaatsvindt. Ook is de inzet van Eigen Haard buiten de Vogelaarwijken erop gericht om andere

²³⁶ Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.5.

²³⁷ www.wijkaanpak.amsterdam.nl

²³⁸ Bron: nieuwsbericht op website Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, 20 februari 2009. Zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.6 voor de heffing bijzondere projectsteun 2008 door het CFV en de uitbetaling van de subsidie 2008.

²³⁹ Bron: nieuwsbericht website Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, 11 maart 2010.

wijken vitaal te houden en te voorkomen dat zogenoemde ‘waterbedeffecten’ ontstaan (Eigen Haard, 2009).

Eigen Haard heeft een duidelijke visie op projectontwikkeling. In een interview in het tijdschrift ‘Amsterdam in Ontwikkeling’ (2009) vertelt Twan Zeegers, directeur Nieuwe Markten van Eigen Haard over deze visie. De moderne corporatie wordt in de visie van Eigen Haard steeds meer een bedrijf dat wijken adopteert in plaats van alleen sociale huisvesting te realiseren. Voor Eigen Haard betekent dit dat er een langdurige verbondenheid is met buurten waar de vitalisering van de wijk gepaard gaat met een forse investering in sociaal-maatschappelijke voorzieningen als zorgcentra, scholen en dorpshuizen. Eigen Haard wil zich profileren en posities innemen in die gebieden waar de corporatie sterk vertegenwoordigd is, stelt Zeegers. “Daar pakken we een regierol, bijvoorbeeld in Bos en Lommer. Primair gaat het om goed wonen, maar het draait uiteindelijk om verbetering van het totale gebiedsniveau op langere termijn. Daar gaan wij voor. Wij investeren daarom ook fors in maatschappelijk vastgoed als scholen en zorgcentra. Daar waar onze betrokkenheid groot is, hechten we veel belang aan nieuwe voorzieningen.”

Volgens Zeegers neemt Eigen Haard steeds meer het voortouw in gebiedsontwikkeling, steeds met oog voor de lange termijn. Ook in de grotere uitleggebieden kan en wil de corporatie in gebiedsontwikkeling een rol spelen. Eigen Haard heeft zich de afgelopen jaren door fusies ontwikkeld tot een “grote speler met een redelijk investeringsvermogen”. Daardoor is de corporatie volgens Zeegers bijvoorbeeld beter in staat posities in maatschappelijk vastgoed in te nemen, wat bij gebiedsontwikkeling een belangrijke factor is.

Complexe gebiedsontwikkeling vraagt om samenwerkingsverbanden die volgens Zeegers juist in deze tijden van crisis extra noodzakelijk zijn om integrale projecten overeind te houden. Eigen Haard wil dan ook verbanden aangaan met gemeenten, ontwikkelaars en corporaties die ook wat willen betekenen voor de toekomst. In de huidige economische crisis moet je volgens Zeegers niet tornen aan de kwaliteit, anders krijg je over dertig jaar de rekening gepresenteerd. “Dan maar accepteren dat je wat minder verdient, maar je moet vasthouden aan je koers van duurzame gebiedsontwikkeling.” Zeegers mist echter nog wel voldoende besef bij overheden dat succesvolle gebiedsontwikkeling in de huidige crisistijd een gemeenschappelijk belang is. Corporaties als Eigen Haard komen daardoor in een spagaat terecht. “De minister zegt aan de ene kant dat we momenteel niet te veel risico moeten nemen, maar aan de andere kant dat wij een nadrukkelijke rol moeten pakken bij een gerichte wijkontwikkeling. Enerzijds worden wij voor veel projecten gevraagd, anderzijds moeten wij als woningstichting niet te commercieel zijn.”

Streven naar tevreden klanten

Blijkens het Jaarverslag over 2007 (Eigen Haard, 2008) en dat over 2008 (Eigen Haard, 2009) probeert Eigen Haard sinds het interview in 2006 dichter bij de klant te komen en op nieuwe manieren inzicht te krijgen in klantbehoeften en klanttevredenheid. Voorbeelden daarvan zijn de inrichting van een Woonwinkel in Amsterdam-Noord, huisbezoeken, meldingen via internet en het opzetten van een

klantenpanel. Volgens Eigen Haard (2009) biedt het scala aan contactmogelijkheden veel mogelijkheden voor klanten om invloed op de inzet van de corporatie uit te oefenen. De klantencontacten breiden zich overigens fors uit, ook als gevolg van de inzet van Eigen Haard voor wijkgerichte projecten en voor lokale welzijns- en zorgprojecten.

De frontoffice van Eigen Haard is sinds het interview in 2006 getransformeerd naar een Klant Contact Centrum, dat per 1 juli 2008 officieel van start is gegaan. Klantvragen worden via dit centrum steeds sneller en beter beantwoord, wat niet alleen leidt tot meer tevreden klanten, maar ook tot meer interne efficiency in de afhandeling van klantcontacten. Er zijn in 2008 bijna 200.000 telefoontjes afgehandeld, er kwamen 5000 bezoekers langs op het hoofdkantoor en er zijn heel veel e-mails en brieven verwerkt. Door de verbetering van de bereikbaarheid van Eigen Haard is doorverbinden of terugbellen steeds minder nodig. De verdere ontwikkeling behelst huisbezoeken vanuit het Klant Contact Centrum om klanten beter te leren kennen en de introductie van een klantvolg- en kennissysteem (Eigen Haard, 2009).

Volgens het Jaarverslag 2008 (Eigen Haard, 2009) heeft Eigen Haard in het verslagjaar een groot onderzoek uitgevoerd naar de tevredenheid onder haar huurders. Daaraan hebben ruim 8000 bewoners, verspreid over het hele bezit, meegedaan. Onderzocht is in welke mate huurders tevreden zijn met hun woning, hun woonomgeving, de mate van overlast en de dienstverlening van Eigen Haard. Dit onderzoek, waarvan de uitkomsten vergeleken kunnen worden met die van andere stedelijke corporaties, bood de corporatie concrete handvatten voor verbeteringen.

In 2009 heeft Eigen Haard blijkens de website een online klantenpanel opgezet om nog directer contact te zoeken met haar klanten en hen te vragen mee te denken over verbeteringen van de woning, woonomgeving en dienstverlening.

De informatievoorziening aan bewoners is sinds het interview in 2006 verder geïntensiveerd. De website van Eigen Haard, die in 2007 is vernieuwd, is met bijna een half miljoen bezoekers uitgegroeid tot het belangrijkste informatiemedium van de corporatie. De website wordt ook goed gewaardeerd. Daarnaast heeft Eigen Haard een kwartaalmagazine 'GeWoon' (Eigen Haard, 2009).

Overigens wordt de term 'marketing' door Eigen Haard, evenals in 2006, niet veel gebruikt. Op de website en in het Jaarverslag over 2007 en 2008 komt deze term in ieder geval niet voor.

Continuïteit van het bedrijf

Volgens het Jaarverslag 2008 (Eigen Haard, 2009) acht Eigen Haard het behoud van een goede en solide marktpositie noodzakelijk om als maatschappelijk ondernemer ook op termijn haar volkshuisvestelijke taken te kunnen waarborgen. De corporatie wil één van de grootste en sterkste woningcorporaties in de regio Amsterdam zijn en blijven. Groei is daarbij een middel, geen doel op zich. De belangrijkste basis voor die

groei is continuïteit en een financieel gezonde positie van Eigen Haard, ook in perioden waarin het economisch tij niet mee zit.

Eigen Haard streeft geen winst na, maar laat niet na te “verdiene waar het kan om te investeren waar het moet”. Om haar ambities te kunnen verwezenlijken heeft de corporatie meer inkomsten nodig dan alleen uit de verhuur van woningen. Om deze reden (maar ook omwille van de differentiatie van wijken en buurten) verkoopt Eigen Haard bestaande woningen. Met dit geld investeert de corporatie onder meer in aandachtswijken. Eigen Haard kijkt naar de financiële en maatschappelijke rendementen van deze investeringen over een langere periode.

In het verslagjaar was al wel duidelijk dat alle belastingmaatregelen en heffingen het investerend vermogen van Eigen Haard aantasten, maar nog niet in welke mate. In elk geval schenkt de corporatie aandacht aan kostenbeheersing en efficiency, teneinde haar bedrijfskosten blijvend laag te houden.

Het beleid van Eigen Haard is gericht op het beperken en beheersen van risico's. Een adequaat risicomanagement draagt bij aan het bereiken van de strategische doelstellingen en waarborgt de continuïteit van de organisatie. Volgens het Jaarverslag 2008 heeft Eigen Haard de belangrijkste risico's geïdentificeerd en constateert de corporatie dat zij deze risico's met de huidige beheersingsmaatregelen 'in control' heeft. De stuurinformatie over projecten en de projectportfolio ten behoeve van een betere proces- en risicobeheersing is in 2008 transparanter geworden.

Volgens het Jaarverslag 2008 (Eigen Haard, 2009) is de vermogenspositie van Eigen Haard gezond. De solvabiliteit is in 2008 uitgekomen op 9,9 % en was daarmee iets lager dan in 2007 (10,4%). Het weerstandsvermogen is in 2008 uitgekomen op 20% (2007: 23%), hetgeen voldoende was om de A-status bij het CFV te behouden.

Excellente organisatie

Om te kunnen beschikken over een interne organisatie die garant staat voor het bereiken van haar ambities blijft Eigen Haard haar interne organisatie doorontwikkelen en verbeteren. In 2007 is een proces van organisatievernieuwing gestart, dat verder doorwerkte in 2008. Belangrijke elementen in die vernieuwing zijn heldere beslislijnen, slagvaardig handelen binnen een geëigende beslisstructuur, het organiseren van innovatiekracht en veel aandacht voor de competentieontwikkeling van het personeel (Eigen Haard, 2009).

In het interview in 2006 werd gesproken over de door de toenmalige minister van VROM, Sybilla Dekker voorgestelde scheiding tussen de sociale en commerciële activiteiten van woningcorporaties (VROM, 2005). Blijkens het Jaarverslag 2007 (Eigen Haard, 2008a) werd in het verslagjaar de oprichting van commerciële dochters voorbereid. Dit proces is onderbroken omdat het kabinet vlak voor Prinsjesdag meedeelde dat woningcorporaties vanaf 2008 niet meer alleen over de commerciële activiteiten maar over alle activiteiten vennootschapsbelastingplichtig zijn.²⁴⁰ Uit het Jaarverslag 2008 (Eigen Haard, 2009) blijkt dat de corporatie gedurende het verslagjaar

²⁴⁰ Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.6.

verder heeft gewerkt aan de structurering van commerciële activiteiten en het inperken van mogelijke risico's. Deze activiteiten worden ondergebracht in aparte rechtspersonen, waarvan de aansturing geschiedt vanuit Houdstermaatschappij Eigen Haard BV, een volle dochter van Woningstichting Eigen Haard. Het resultaat dat voor ogen staat is dat de Woningstichting zelf zich richt op haar volkshuisvestelijke- en wijkgerichte kernactiviteiten, terwijl de Houdstermaatschappij zich richt op meer commercieel getinte ontwikkelingen. In 2009 wordt verder gewerkt aan de nadere vormgeving en invulling hiervan.

Stimuleren van het vernieuwend vermogen

Eigen Haard wil flexibel kunnen inspelen op de voortdurend veranderende wensen van haar klanten, vragen van haar stakeholders, eisen van de overheid en op de ontwikkelingen in techniek. Daar is vernieuwend vermogen voor nodig, op alle niveaus van de organisatie. Stimuleren van het vernieuwend vermogen is als een van de belangrijkste doelstellingen in de bedrijfsstrategie 2008-2010 van Eigen Haard benoemd, omdat vernieuwend vermogen positief uitwerkt op de realisatie van de maatschappelijke en bedrijfsambities van Eigen Haard: vitale wijken, woonruimte voor doelgroepen, tevreden klanten, leidende rol en continuïteit. In dit licht gaat het niet alleen om productinnovatie, maar dient het vernieuwend vermogen van Eigen Haard zichtbaar te zijn in de manier waarop de corporatie dagelijks functioneert. Hierbij is een centrale rol voor de mensen in de organisatie weggelegd (Eigen Haard, 2009).

Sinds 2008 heeft Eigen Haard een speciaal innovatieprogramma.²⁴¹ De focus van dit programma ligt op duurzaamheid. Het innovatieprogramma rust op drie pijlers: experimenteren, organiseren en communiceren. Binnen de pijler experimenteren is Eigen Haard aan de slag met concrete projecten op het gebied van duurzaam bouwen. Bij organiseren gaat het om het betrekken van medewerkers, klanten en partners in het zoeken naar creatieve oplossingen en het vooruitkijken. Communiceren betreft de communicatie tussen de medewerkers over de innovatie alsmede het presenteren van innovatieve projecten aan de buitenwereld.

Goed bestuur

Sinds 1 januari 2007 zijn de Governancecode voor Woningcorporaties en de vernieuwde AedesCode van kracht. De Governancecode voor Woningcorporaties bevat principes en uitwerkingsbepalingen voor goed bestuur en toezicht, transparantie, externe verantwoording en financiële beheersing. Eigen Haard volgt de code bij de inrichting van het bestuur van en toezicht op de corporatie. In de vernieuwde AedesCode is de maatschappelijke functie van de leden van Aedes op het terrein van wonen vastgelegd en uitgewerkt. Als lid van Aedes onderschrijft Eigen Haard de AedesCode.

Om meer dynamiek te creëren in relatie tot de omgeving en goed toegerust te zijn voor de uitbreiding van het takenpakket en de toenemende complexiteit van de

²⁴¹ Op de website van Eigen Haard is een video over het innovatieprogramma van de corporatie te bekijken.

daaruit voortvloeiende opgaven, is per 1 januari 2007 de aansturing van Eigen Haard gewijzigd. Naast het bestuur heeft de corporatie sinds die tijd een directieraad, waar ook de leden van het bestuur deel van uitmaken. Per 1 mei 2009 bestaat het bestuur uit twee personen, Nico Nieman (voorzitter) en Mieke van den Berg. De directieraad bestaat uit vijf leden, drie directeuren en de twee directeur-bestuurders. Voor de directieraad is een directiereglement vastgesteld. De directieraad is echter geen formeel bestuursorgaan.

Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden

Eigen Haard ziet de geherformuleerde missie en de nieuwe bedrijfsstrategie en -doelstellingen als leidraad voor de inzet van maatschappelijk bestemde middelen en als basis voor maatschappelijke verantwoording. Het maatschappelijk ondernemerschap van Eigen Haard dient volgens de corporatie ingebed te zijn in de samenleving (Eigen Haard, 2009). Afstemming en dialoog met alle relevante belanghebbenden acht de corporatie dan ook van groot belang bij de vormgeving van haar ambities. Volgens het Jaarverslag over 2007 (Eigen Haard, 2008a) en dat over 2008 (Eigen Haard, 2009) heeft Eigen Haard sinds het interview in 2006 de relatie met gemeenten en stadsdeelbesturen verder versterkt, zodat de corporatie een goede basis houdt voor verdere samenwerking, afspraken en coalities. Met gemeenten wordt op bestuurlijk niveau meestal twee keer per jaar overlegd rondom prestatieafspraken. Met de Amsterdamse stadsdeelbesturen vindt ook frequent overleg plaats, waarbij het gaat om woonvisies, gebiedsvisies, lokale convenanten en de wijkaanpak. Sinds 2007 fungeren de leden van de directieraad ieder voor een aantal stadsdelen als eerste aanspreekpunt, waardoor Eigen Haard gemakkelijker aanspreekbaar is voor deze belanghebbenden. Ten behoeve van stedelijke, regionale en landelijke afspraken over woonbeleid werkt Eigen Haard samen met collega-corporaties. Daarnaast zijn sinds het interview in 2006 de relaties gericht op samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen en met bewoners- en huurdersorganisaties verder versterkt.

In het interview in 2006 vertelde de ondervraagde dat Eigen Haard een Raad van Advies had. Deze Raad was ingesteld om het maatschappelijk ondernemerschap van de corporatie in te bedden in de samenleving en het bestuur voeling te doen houden met belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Volgens het Jaarverslag 2008 (Eigen Haard, 2009) is Eigen Haard in het verslagjaar begonnen met een transformatieproces van de Raad van Advies teneinde deze vorm van 'horizontale dialoog' te vernieuwen.

6.4.4 Servatius als maatschappelijke onderneming

CASERAPPORTAGE (2006)

I. Servatius als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context

Wat verstaat Servatius in haar specifieke context onder het begrip maatschappelijke onderneming?

Servatius verkeert ten tijde van het interview in een proces op weg naar een maatschappelijke onderneming. Het gaat daarbij om de volgende omslag:

"We hebben zoals veel corporaties een omslag moeten doormaken van een strikte oriëntatie op de overheid en als uitvoeringsorganisatie van overheidsbeleid naar veel meer een zelfstandige organisatie met eigen opvattingen en een eigen missie en ook veel meer relatie met de mensen waar wij het allemaal voor doen. Die omslag is nu zo'n jaar of 10 bezig."

Hoewel er sinds eind jaren negentig landelijk veel is gediscussieerd rond het thema van de 'maatschappelijke onderneming', niet alleen in betrekking tot woningcorporaties maar ook in betrekking tot organisaties die werkzaam zijn in het onderwijs en de zorg, is het volgens de ondervraagde nog niet helder geworden wat dat begrip precies inhoudt. Refererend aan het maatschappelijke en politieke debat over woningcorporaties, dat sinds enige tijd in Nederland wordt gevoerd,²⁴² worden woningcorporaties volgens de ondervraagde tegenwoordig geacht voor alle maatschappelijke vraagstukken een oplossing te hebben en worden ze bovendien door overheid en politiek met enige argwaan bekeken, zoals wel blijkt uit discussies over de vermogenspositie van de corporaties of over de positie in het overheidsbestel. Het maatschappelijke en politieke debat over woningcorporaties zou volgens hem daarentegen moeten gaan over een nieuwe invulling van het begrip volkshuisvesting. Daarbij zal iedere corporatie haar eigen positie in het maatschappelijk krachtenveld moeten bepalen en kan een corporatie alleen overleven met een heldere missie en een daarvan afgeleid consistent beleidskader, waarbinnen de maatschappelijke opgaven waar de corporatie in haar eigen specifieke context aan wil werken worden benoemd en geordend.

Zelf heeft Servatius de laatste jaren fundamenteel nagedacht over haar positie als maatschappelijke onderneming in relatie tot de overheid, andere maatschappelijke organisaties en haar klanten.²⁴³ Dat heeft geresulteerd in een beleidsplan 2005-2010, waarin de corporatie haar missie als volkshuisvester en maatschappelijke onderneming en een nadere concretisering daarvan heeft vastgelegd (Servatius, 2005).

²⁴² Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.3.

²⁴³ Servatius gebruikt de termen 'maatschappelijke onderneming' en 'maatschappelijk ondernemer' door elkaar.

"We hebben een beleidsplan 2005-2010 met als titel 'Maatschappelijk ondernemen in de Euregio'. Ik heb dit verhaal in 2004 zelf geschreven, hoofdstuk 1 en 2 zijn nog helemaal van mijn hand. Daarin zit ook echt mijn gedachtegoed, opgepikt uit inmiddels alweer 8 jaar bij deze organisatie. Met name dat eerste hoofdstuk²⁴⁴ is mijn worsteling om maatschappelijk ondernemerschap een plek te geven, een positie te geven in het krachtenveld. In de zin van: waar zijn we nou eigenlijk mee bezig? Hoe verhouden wij ons tot klanten, maatschappelijke organisaties, overheid. En wat willen we zijn? Voor wie willen we er zijn? Enzovoorts."

Servatius ziet zichzelf zeker niet als een uitvoerder van overheidsbeleid:

"Beslist niet. We willen een soort eigenwijze corporatie zijn die heel goed weet waarvoor we de dingen doen en wat we moeten doen. Daarvoor is in feite het overheidsbeleid, zoals wij dat zien, alleen maar hinderlijk. Dat remt op ondernemerschap. Dat remt ook op waar je maatschappelijke opgaven moet oppakken. Want we worden natuurlijk wel een bepaalde richting ingeduwd."

In de visie van de ondervraagde zit het probleem toch steeds in de erkenning en uitwerking van het hybride karakter van dit soort organisaties. Om te overleven moet je het vermogen hebben te balanceren tussen zogeheten doelgroepen en imago's:

"Iedereen kan heel goed verzinnen voor welke bijzondere doelgroepen of op welke manier je je naar de onderkant van de markt moet profileren, maar wij zien dat toch veel breder. Als je je uitsluitend op de onderkant van de markt richt dan marginaliseer je jezelf gewoon te veel als organisatie terwijl omgekeerd, als je alleen maar kijkt naar mensen met de betere portemonnee, dan word je een soort ordinaire vastgoedboer. Het is proberen te zoeken naar de balans en die balans denken wij te vinden door dat begrip 'maatschappelijk ondernemerschap' goed uit te bouwen, want dat heeft in zich de potentie dat je meer doelgroepen bedient en een HEMA en een Bijenkorf tegelijk bent. Dat je niet uitsluitend een filiaal van de HEMA wordt, noch uitsluitend een filiaal van de Bijenkorf. De kunst is om twee filialen onder één dak in de lucht te houden."

Het nadenken over haar positie als maatschappelijke onderneming is bij Servatius gepaard gegaan met een herbezinning op haar missie:

"Die herbezinning zit hem vooral in het feit dat we gezegd hebben: we moeten af van dat hele enge woningbeheer. We moeten op buurt- en wijkniveau gaan werken. We moeten veel breder gaan werken. We moeten ons ook bezig gaan houden met leefbaarheidsvraagstukken, met vraagstukken die in de woonomgeving spelen en met vraagstukken die te maken hebben met woon en zorg en met woon en welzijn. Die verbreding is wel gegroeid in de loop der jaren. Tot daar op enig moment een begrip als 'maatschappelijke onderneming' langskomt dat de lading dekt. Begin jaren negentig was dat alleen nog maar

²⁴⁴ Hoofdstuk 1 van het beleidsplan is getiteld: 'Maatschappelijk ondernemen in het publieke domein: naar een positiebepaling'. Als samenvatting van de beschouwingen is aan het eind van dit hoofdstuk de missie van Servatius geformuleerd.

een wat theoretisch gedachtegoed van met name het CDA. Ik heb daar wel eens wat artikelen van Balkenende over gelezen.”

Zichzelf positioneren als maatschappelijke onderneming en invulling geven aan maatschappelijk ondernemerschap betekent voor Servatius een nieuwe invulling geven aan het begrip volkshuisvesting. Dit begrip stond in het verleden voor het beschikbaar stellen van goede en betaalbare woningen, voor zichtbare en tastbare stenen. Maar dat is volgens de ondervraagde niet meer voldoende om als corporatie en maatschappelijke onderneming een verschil te maken. In de huidige tijd ziet Servatius een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd op het terrein van de samenlevingsopbouw:²⁴⁵

“Als corporatie zijn wij bij uitstek geschikt voor het opbouwen en ontwikkelen van een samenleving met behulp van vastgoed. Bij gebiedsontwikkeling zijn er uiteraard ook andere spelers op het maatschappelijk middenveld die hieraan werken. Een maand geleden hebben we iemand aangenomen die is gedetacheerd bij de welzijnskoepel hier in de stad en die heeft opdracht gekregen om het hele beleidsveld, met name de raakpunten van wonen en welzijn, in kaart te brengen en daar beleidsmatig met ideeën en voorstellen over te komen, zodat we dat ook veel gestructureerder kunnen aanpakken. Daar zit een soort werktitel aan vast en die luidt: ‘Samenlevingsopbouw door vastgoedbeheer’. Want daar moet het over gaan.”

Naast woningbeheer behelst volkshuisvesting voor Servatius het investeren in sociale samenhang in buurten en wijken. Die invulling van het begrip volkshuisvesting heeft te maken met de sterke verbondenheid van Servatius met Maastricht. In de honderd jaar waarin de woningcorporatie actief is in Maastricht en de stad heeft mee helpen opbouwen, heeft Maastricht zich ontwikkeld tot conglomeraat van lokale gemeenschappen die sterk op hun buurt en wijk georiënteerd zijn. Servatius koestert de sinds lang bestaande sterke buurt- en wijkcultuur in Maastricht. De buurten en wijken zijn te beschouwen als sociale netwerken, die het in de ogen van de corporatie waard zijn om te behouden en waar mogelijk te versterken. In de missie van Servatius komt dit als volgt tot uitdrukking:

“Bij ons dragen medewerkers bij gelegenheden een T-shirt en daar staat op: Ik ga voor het wij(k)-gevoel! En dat is in essentie onze missie: Servatius gaat voor het wij(k)gevoel.”

Aansprekendheid en herkenbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming

In het interview wordt de organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming voorgelegd en toegelicht (zie Bijlage, Checklist, figuur 1 en toelichting). In het eerste gespreksthema is het al duidelijk geworden

²⁴⁵ In zijn voorwoord bij het boek *Daarom Maastricht - Het verleden, het heden en de toekomst* (Servatius, 2008c) zegt Leks Verzijlbergh, algemeen directeur van Servatius (tevens de ondervraagde in het interview): “Samenlevingsopbouw *door* vastgoedbeheer: dat is wat Servatius doet” (cursief toegevoegd). In de passage over Servatius in het genoemde boek (pp. 191-193) zegt Verzijlbergh: “Onze taak is het best te omschrijven als samenlevingsopbouw *met* vastgoedbeheer” (cursief toegevoegd).

dat Servatius als vertrekpunt een organisatieconcept heeft in de vorm van een missie-statement. Op de vraag of het werken overeenkomstig de voorgelegde organisatiefractal voor Servatius als maatschappelijke onderneming herkenbaar is, reageert de ondervraagde als volgt:

“Ja. Dit spreekt me heel erg aan.”

Door de interviewer wordt toegelicht, dat communicatief handelen en normatief handelen bij de transformatie van organisatieconcept in realisatie voortdurend een rol spelen. Bij communicatief handelen is uitgangspunt dat mensen in vrijheid met elkaar tot uitwisseling over de definitie van de situatie kunnen komen en kunnen komen tot gedeeld begrip. Vervolgens mag je er vanuit gaan dat mensen ook handelen overeenkomstig het ontstane gedeelde begrip. In het ideaalmodel van de organisatiefractal komen het organisatieconcept en alle overige concepten als gedeeld begrip tot stand. Dit proces om tot overeenstemming te komen ontbreekt bij ‘construeren en macht’ als vorm van organiseren. In verband hiermee brengt de ondervraagde naar voren:

“Onze missie wordt door iedereen in de organisatie gedragen. We hebben ook voor de huurders een boekje gemaakt, dat als het ware de vertaling is van ons beleidsplan. In dat boekje is ook onze missie opgenomen. Dat boekje is samen met een kwartetspel uitgebracht. Middels dat kwartetspel hebben we geprobeerd aan te geven wat het brede terrein is van onze organisatie.

Verder heb ik hier altijd een heel eenvoudige stelregel gehanteerd: als wij willen dat medewerkers zich klantgericht opstellen en fatsoenlijk met de klant omgaan, dan kun je dat alleen maar als je ook binnen de organisatie zelf onderling en als leidinggevende op een fatsoenlijke manier met je mensen omgaat. Die twee heb ik altijd heel erg met elkaar verbonden en dat begrijpen mensen ook.”

De vorm van organiseren die door de organisatiefractal wordt verbeeld, heeft Van Dinten (2003) ‘rationaliseren en overtuigen’ genoemd. Specifiek voor een maatschappelijke onderneming zou de ondervraagde liever spreken van ‘rationaliseren en overtuigen én verantwoorden’.

Het missiestatement van Servatius

Zoals reeds vermeld is de missie van Servatius in essentie: ‘Servatius gaat voor het wij(k)gevoel’. Maar wat is daarbij de kijk van Servatius op wij(k)gevoel? Ziet de woningcorporatie wij(k)gevoel als iets wat je als woningcorporatie kunt maken of construeren volgens de bekende methode: je stelt een doel, groepeer handelingen in de vorm van plannen, voert uit en bereikt je doel?

Volgens de ondervraagde kun je wij(k)gevoel en wijkbinding niet maken maar je kunt hierin als woningcorporatie wel een faciliterende rol spelen in de zin dat je wij(k)gevoel en wijkbinding mogelijk maakt. Je kunt voorwaarden scheppen waaronder de sociale samenhang in een wijk en de binding van bewoners aan een wijk kunnen gedijen.

In het beleidsplan 2005-2010 'Maatschappelijk ondernemen in de Euregio' (Servatius, 2005) is het volledige missiestatement geformuleerd. Dit luidt als volgt:

'Servatius is als maatschappelijke onderneming actief op de regionale woningmarkt van Maastricht tot Luik. Volkshuisvesting betekent voor ons naast professioneel woningbeheer investeren in sociale samenhang in buurten en wijken. Om deze samenhang te bewerkstelligen streven wij in de eerste plaats per wijk naar een goede mix van (sociale) huur- en koopwoningen. Zowel mensen die niet in hun eigen huisvesting kunnen of willen voorzien als mensen die meer woonkwaliteit willen in de koop- of duurdere huursector kunnen bij ons terecht.

Daarnaast stimuleren we het wij(k)gevoel door te investeren in wijkvoorzieningen, brede scholen, winkels en (woon)zorgcentra en door bij te dragen aan het beheer van de openbare ruimte. In nauwe samenwerking met klanten, andere maatschappelijke ondernemingen en lokale overheden ontwikkelen we nieuwe, woongerelateerde diensten en producten. En werken we continu aan de ontwikkeling en uitbreiding van onze woningvoorraad.

Tot 2010 hebben we zo'n 50 projecten onder handen met een investeringsvolume van bijna 500 miljoen euro. Onze 140 medewerkers combineren professionaliteit met sociale betrokkenheid in een informele werksfeer. De lokale samenleving vormt ons belangrijkste verantwoordingskader.'

Blijkens het beleidsplan 2005-2010 vormt de ontwikkelingsas Maastricht-Luik inclusief de randgemeenten het werkgebied waarbinnen Servatius actief wil zijn. Daarbij ligt de kerntaak van Servatius in Maastricht. Tot enkele jaren geleden behoorde alleen de stad Maastricht tot het werkgebied van de woningcorporatie. Vanwege de krapte op de woningmarkt van Maastricht is Servatius buiten de stadsgrenzen gaan kijken. Dit is uitgemond in een fusie met woningstichting SWE in de gemeente Eijsden per 1 januari 2004. Ook is Servatius in december 2003 gestart met de uitvoering van een nieuwbouwproject in de wijk Sainte-Marguerite in Luik. Het betreft de bouw van 39 huur- en 49 koopwoningen, een ondergrondse parkeergarage en 9 commerciële ruimten. Deze woningen zijn bestemd voor voormalige inwoners van Maastricht en voor inwoners van Luik zelf. Ten tijde van het interview, voorjaar 2006, was het project bijna afgerond. Beseffende dat de woningmarkt in Zuid-Limburg zich niet beperkt tot de landsgrenzen, onderzoekt Servatius de mogelijkheden om haar Belgische activiteiten verder uit te breiden, waarbij wordt gedacht aan dichterbij gelegen gemeenten als Lanaken, Riemst en Visé. Echter, om plannen verder uit te kunnen werken moet er wel duidelijkheid komen rond de vraag of de corporatie over

de grens mag bouwen. Over deze vraag hebben Servatius en het ministerie van VROM sinds de start van het Luikse Servatius-project onenigheid.²⁴⁶

Typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling

In het interview wordt bij het gespreksthema missie ook een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling voorgelegd (zie Bijlage, Checklist interviews). Kijkend naar de gerichtheid van de doelstelling van de organisatie kunnen we een onderscheid maken tussen twee typen organisaties. Het eerste type betreft organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling, kortweg aangeduid als intern georiënteerde organisaties. Kenmerkend voor dit type is: het eigen bestaan / de winst is doel en de klant is middel. Het tweede type betreft organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling ofwel extern georiënteerde organisaties. Binnen het type extern georiënteerde organisaties onderscheiden we twee subtypen of varianten:

- de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel
- de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel en het eigen bestaan / de winst is middel

Als voorbeeld van het eerste subtype wordt de Rabobank genoemd. Als voorbeeld van het tweede een grote Amsterdamse woningcorporatie, die in het kader van dit onderzoek eerder is geïnterviewd. Binnen welk type of subtype is Servatius te plaatsen?

Volgens de ondervraagde komt uit de missie duidelijk naar voren dat Servatius een naar buiten gerichte doelstelling heeft en derhalve behoort tot het type extern georiënteerde organisaties. Echter, om Servatius te kunnen plaatsen moet je binnen het type extern georiënteerde organisaties “een nieuwe vorm toevoegen”, te weten:

- de toegevoegde waarde voor de klant en zijn sociale netwerk is doel en het eigen bestaan / de winst is middel

‘Sociale netwerk’ heeft dan betrekking op het sociale netwerk van de klant in zijn wijk.

Wat houdt het scheppen en leveren van die ‘toegevoegde waarde voor de klant en zijn sociale netwerk’ concreet in? Uit het interview en in aanvulling daarop het beleidsplan 2005-2010 (Servatius, 2005) komt hieromtrent het volgende naar voren.

Van oudsher levert Servatius toegevoegde waarde in de vorm van sociale huurwoningen. Tegenwoordig verhuurt de corporatie niet alleen goede en betaalbare sociale huurwoningen, bedoeld voor de mensen met de smalle beurs, maar ook duurdere huurwoningen in de vrije sector, bedoeld voor mensen die wat meer te besteden hebben. Ook mensen die op zoek zijn naar een koopwoning kunnen bij

²⁴⁶ Zie Naschrift.

Servatius terecht. De corporatie verkoopt koopwoningen in diverse nieuwbouwprojecten alsmede bestaande huurwoningen.

Qua woningaanbod streeft Servatius vanuit de aandacht voor sociale samenhang naar een gedifferentieerd woningaanbod in alle wijken, waarbij per wijk een juiste mix van (sociale) huurwoningen en koopwoningen tot stand komt. Binnen de woningbouwproductie heeft Servatius bijzondere aandacht voor huisvesting van het groeiende aantal ouderen en studenten. Zo is de corporatie ten tijde van het interview voornemens om medio 2007, na afgifte van de bouwvergunning, te starten met de daadwerkelijke bouw van de universitaire Campus Maastricht, waarmee ze tegemoet wil komen aan haar doelstelling voor een groter aanbod aan kwalitatief goede en betaalbare studentenwoningen.²⁴⁷

Behalve toegevoegde waarde in de vorm van woningen voor verschillende doelgroepen, schept Servatius ook toegevoegde waarde door bij te dragen aan de kwaliteit en leefbaarheid van de woon- en sociale leefomgeving van haar bewoners. De corporatie wil voorwaarden scheppen waaronder sociale samenhang in de wijk kan gedijen en bewoners zich uitgenodigd voelen om zich te binden aan hun wijk. Daarbij ziet de corporatie bewoners als klant en de wijk als woning; een woning waarin de bewoners zich thuis voelen en waar zij duidelijk voor kiezen. Vanuit haar faciliterende rol legt Servatius met allerlei bewonersgroeperingen en netwerkpartners in de wijk heel bewust contacten, waarin de eigenheid van de wijken centraal staat. De corporatie wil die eigenheid koesteren, een duidelijke plek geven of zelfs in oude glorie herstellen. De verschillende activiteiten die jaarlijks in de wijken worden ontplooid met betrekking tot onderwerpen als openbare ruimte, veiligheid, voorzieningen, verenigingen en openbare ruimte, vloeien voort uit een heldere sociale visie die per wijk wordt ontwikkeld, voortbouwend op de eigenheid van de wijk, en die gedeeld wordt met de andere partijen.

Servatius is op diverse terreinen actief in wijk. Zo houdt de corporatie niet alleen haar woningen in goede staat maar draagt ze ook zorg voor het schoonhouden en onderhouden van de openbare ruimte, waarbij ook heel nadrukkelijk bewoners zelf een rol krijgen. De corporatie spant zich in voor veiligheid door fysieke maatregelen te treffen en door samen met bewoners en andere partijen te achterhalen waar gevoelens van onveiligheid vandaan komen, waarna geprobeerd kan worden om wat aan de oorzaken te doen. De corporatie probeert ook overlastsituaties op te lossen. Specifiek in het kader van het stimuleren van het wij(k)gevoel ontwikkelt Servatius met en voor bewoners allerlei initiatieven en activiteiten, zoals bijvoorbeeld het organiseren van een buurtfeest, een wedstrijd om de mooiste voortuin, het plaatsen van kerstbomen in de wijk en het organiseren van een speciale activiteit voor de huurders, ieder jaar op 13 mei, de naamdag van Sint Servatius. Zowel financieel als door de inzet van personeel werkt de corporatie hieraan mee.

Servatius schept ook toegevoegde waarde voor haar bewoners en hun wijk door het realiseren van zogenoemd maatschappelijk vastgoed, dat van belang is voor de leefbaarheid en het wij(k)gevoel. Hierbij valt te denken aan gebouwen die nodig zijn

²⁴⁷ Zie Naschrift.

voor sociale activiteiten en voorzieningen in de wijk, zoals wijkgebouwen en brede scholen. De corporatie is ook nadrukkelijk in de wijk aanwezig als beheerder van dergelijke accommodaties.

In Maastricht zijn tien buurten aangewezen als herstructureringsgebied, waar in het kader van het Grotestedenbeleid vernieuwing c.q. herstructurering plaats vindt of plaats gaat vinden. Dit gebeurt op basis van een zogenoemd integraal buurtontwikkelingsplan, gericht op sociaal-maatschappelijke, economische en ruimtelijke/fysieke aspecten. In de uitvoering van deze plannen werkt Servatius aan het vitaal maken van deze wijken in samenwerking met de gemeente, die de regie voert, de bewoners en de andere partijen die in de wijk een rol spelen, zoals de welzijnsorganisatie, zorgverlenende instellingen en andere woningcorporaties. Naast verbetering van de variatie en kwaliteit van het woningaanbod in deze wijken door renovatie, sloop en nieuwbouw, omvatten de activiteiten van Servatius onder meer het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte en woonomgeving, het ontwikkelen van wijkvoorzieningen en van onroerend goed voor bedrijven en winkels.

Servatius levert ook waarde voor de klant door in te spelen op de wensen van klanten op het terrein van aan het wonen gerelateerde diensten en producten. De corporatie wil haar huurders niet alleen een dak boven het hoofd bieden, maar ze ook de mogelijkheid verschaffen om gebruik te maken van allerlei gemak-, zorg- en welzijnsdiensten die met het wonen te maken hebben. Het ontwikkelen en aanbieden van dergelijke diensten vraagt om nauwe samenwerking met zorgaanbieders, welzijnsinstellingen en andere maatschappelijke ondernemingen. Daarbij is het niet de bedoeling dat de corporatie deze diensten allemaal zelf gaat uitvoeren, maar gaat het erom samen met andere maatschappelijke organisaties zodanige arrangementen te creëren dat diensten en zorg inderdaad aan huis komen.

"De afgelopen jaren hebben we ons vooral gericht op service en zorg aan huis voor de steeds groter wordende groep ouderen. Om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen wonen is aanvullende zorg- en dienstverlening onmisbaar. We zijn hiervoor een strategische samenwerking aangegaan met twee zorgaanbieders, stichting Vivre in Maastricht en stichting Zorg voor Ouderen in Eijsden. We zijn van plan om het aanvullende dienstenpakket uit te breiden naar alle huurders."

Ruimte voor (maatschappelijk) ondernemerschap

Zoals de ondervraagde ook al spontaan naar voren bracht in het eerste gespreksthema, ervaart Servatius dat het overheidsbeleid haar te weinig ruimte geeft om te ondernemen en al ondernemend haar maatschappelijke missie te realiseren. Het overheidsbeleid belemmert de corporatie met name in de uitoefening van commerciële activiteiten die nodig zijn om haar sociale taak goed uit te voeren. Aan de andere kant moet je volgens de ondervraagde als maatschappelijke onderneming ook ruimte nemen:

"Servatius hoeft niet het braafste jongetje van de klas te zijn. Je moet als maatschappelijke onderneming je nek durven uitsteken. Zeker als de spelregels niet helemaal duidelijk zijn, zoals bijvoorbeeld het geval is voor bouwen over de grens."

Horizontale verantwoording en intern toezicht

Volgens de SER (2005) kan de overheid aan onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties meer ruimte voor ondernemerschap geven als bij de instellingen horizontale vormen van verantwoording tot ontwikkeling komen en een professionele interne controle. Naarmate horizontale vormen van verantwoording en het interne toezicht effectiever zijn, kan het verticale toezicht vanuit de minister of toezichthouder gericht en selectiever worden vormgegeven. In die zin is er een zekere uitruil. Wat vindt Servatius van deze lijn van denken?

Volgens de ondervraagde kan een verantwoordingsstructuur waarbij de rijksoverheid als enige de activiteiten van corporaties beoordeelt, niet meer volstaan. Denkend vanuit de nieuwe positie van woningcorporaties als maatschappelijke onderneming, is het nodig dat er een nieuwe verantwoordingsstructuur komt en nieuwe controle-instrumenten. Daarbij zou de overheid niet meer tot in detail moeten ingrijpen in de interne gang van zaken van de corporatie en vormt de lokale samenleving voor Servatius het belangrijkste verantwoordingskader. De corporatie acht het van groot belang zich te verantwoorden naar de partijen met wie zij in haar werk het meest te maken heeft, te weten de huurders/klanten, de gemeenten en andere maatschappelijke organisaties.

Op het moment van het interview maakt Servatius al werk van de dialoog met stakeholders en horizontale verantwoording. Zo is er regelmatig contact en overleg met de stakeholders. Er zijn vaste overlegvormen met onder meer de gemeente Maastricht, Eijsden en Luik, met de huurdersvereniging, bewonerscommissies, buurtraden, samenwerkingspartners en collega-corporaties. Ieder jaar verschijnt er een volkshuisvestingsverslag aangaande de verantwoordingsvelden in het BBSH en onder andere via nieuwsbrieven, persberichten en buurtkranten worden grote groepen huurders en andere belanghebbenden veelvuldig geïnformeerd.

Wat betreft huurdersparticipatie wordt in toenemende mate samengewerkt met de huurdersvereniging Servaassleutel, die met 3000 leden formeel de positie van huurdersvertegenwoordiging inneemt. Nieuwe initiatieven en beleidsvoornemens legt Servatius eerst ter beoordeling voor aan Servaassleutel, alvorens ze verder uit te werken. Verder heeft de corporatie vele bewonerscommissies, waarmee wordt overlegd over onderwerpen die op het niveau van het complex spelen. Overigens werkt Servatius ook aan nieuwe vormen van participatie, vooral voor nieuwe doelgroepen, waarvan de opvattingen, wensen en ideeën op indirecte wijze via huurdersorganisaties onvoldoende naar voren lijken te komen. Met name klantenpanels en internet zullen naast de huurdersorganisaties een belangrijk instrument voor toetsing en participatie worden.

Bij wijkherstructurering en -vernieuwing heeft Servatius bijzondere aandacht voor communicatie met en participatie van bewoners. In de communicatie wil

Servatius zich zoveel mogelijk in de individuele bewoner verplaatsen in plaats van in de bewoners als groep. Daarbij passen persoonlijke contacten en huisbezoeken. Zo krijgt de corporatie kennis van individuele omstandigheden en wensen en kan ze daar rekening mee houden. Participatie van bewoners acht Servatius voor het welslagen van wijkherstructureringsprocessen van cruciaal belang. Per situatie moet een geschikte participatiestrategie worden gekozen.

Belangrijke stakeholders zijn ook de gemeenten. Servatius werkt intensief samen met de belangrijkste gemeenten waarin ze actief is, Maastricht en Eijsden. Met beide gemeenten zijn harde afspraken gemaakt in de vorm van prestatiecontracten. Voorts heeft de corporatie nauwe samenwerkingsrelaties met andere maatschappelijke organisaties en instanties, vooral op het terrein van zorg, welzijn en hulpverlening.

Volgens de ondervraagde is de relatie tussen de Raad van Toezicht en het bestuur van Servatius de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd en voldoet het interne toezicht op het moment van het interview aan de eisen van de tijd. Maar de discussie over het functioneren en de toekomst van woningcorporaties is nog volop gaande. Hieruit zullen ongetwijfeld nieuwe eisen voor het interne toezicht voortvloeien.

Scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten

Servatius blijkt op het moment van het interview al een begin te hebben gemaakt met een scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten:

"Al in 2003 hadden we het idee dat we gezien onze forse investeringsopgave meer verdien capaciteit moesten opwekken. Tegelijkertijd bleek uit onderzoek dat onze voorraad sociale huurwoningen veel groter was dan wat echt nodig was voor de doelgroep. In de Europese discussie speelt dit overigens ook voor Nederland als geheel in vergelijking met andere Europese landen. Gemiddeld zijn er in Europa 40 sociale huurwoningen op 1000 inwoners. Nederland als een van de rijkere EU-landen heeft er 154. Net als Europa vind ik dat aantal onevenredig groot. We hebben toen in onze woningvoorraad een splitsing aangebracht tussen sociale huurwoningen en vrije markt huurwoningen. Van onze woningen hebben we circa 70% bestempeld als primaire voorraad - sociale huurwoningen - en circa 30% hebben we aangewezen als secundaire voorraad. Die secundaire voorraad zijn we in de verhuur meer marktconform gaan benaderen. De extra huurinkomsten die dat oplevert dienen om de primaire voorraad betaalbaar te houden en onze inkomsten te vergroten, zodat we ook in de toekomst onze producten kunnen vernieuwen."

Bij de splitsing van de woningvoorraad in het jaar 2003 bleven de woningen wel allemaal onderdeel van het moederbedrijf. Servatius heeft ondervonden dat dit niet goed werkt:

"De doelgroepen zijn heel verschillend. Als je ze allemaal via één en hetzelfde loket bedient is het een beetje alsof je HEMA-spullen en Bijenkorf-spullen in dezelfde winkel verkoopt."

Ten tijde van het interview is Servatius aan het nadenken over een wijziging van de organisatiestructuur.²⁴⁸ De corporatie zoekt volgens de ondervraagde naar een nieuwe structuur die het mogelijk maakt de verschillende doelgroepen beter te bedienen en die tevens voorziet in de behoefte aan meer financieringsruimte om de forse investeringsopgave van Servatius te realiseren. Daarbij is het de bedoeling met de nieuwe structuur in te spelen op de wijzigingen die in het kader van Europa voor de woningcorporaties in ons land zijn te voorzien.

II Het bedrijven van marketing door Servatius als woningcorporatie en maatschappelijke onderneming

Oriëntatie qua houding en gedrag

Aan de ondervraagde wordt de tabel Oriëntatie qua houding en gedrag voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, tabel 1). Door de interviewer wordt toegelicht dat een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten, conform de rechterkolom van tabel 1, verwacht mag worden bij organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling en wel in het bijzonder bij organisaties die een toegevoegde waarde voor de klant willen leveren.

Vervolgens wordt aan de ondervraagde de Uitgebreide tabel Oriëntatie qua houding en gedrag voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, tabel 2). Toegelicht wordt dat tabel 2 een uitbreiding is van de oorspronkelijke tabel 1. Deze uitgebreide tabel is voortgekomen uit een eerder interview dat in het kader van dit onderzoek is gehouden met een grote Amsterdamse woningcorporatie. Deze corporatie, die een toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving wil leveren - en niet zozeer een toegevoegde waarde voor de individuele klant - plaatst zichzelf in de rechterkolom. Bij die corporatie staat de relatie met de stakeholders centraal, zoals gemeenten, zorginstellingen en huurdersorganisaties, en niet de relatie met de individuele klant. Op het niveau van de individuele klant bied je volgens deze corporatie in wezen gewoon een aantal standaard-opties aan.

Aan de hand van deze uitgebreide tabel wordt gesproken over de oriëntatie van Servatius qua houding en gedrag. Allereerst wordt de volgende stelling voorgelegd:

‘Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van tabel 2, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.’

De ondervraagde is het met die stelling eens.

“Juist hierin zit het verschil tussen Servatius en een commerciële projectontwikkelaar of een commerciële belegger. Bij commerciële projectontwikkelaars of beleggers mag je een intern georiënteerde houding en gedrag verwachten, maar dat past niet bij onze organisatie.”

²⁴⁸ Zie Naschrift.

Waar plaatst Servatius zich dan in tabel 2?

“Bij Servatius past een extern georiënteerde houding en gedrag in de richting van klanten, dus de middelste kolom. De bredere extern georiënteerde houding en gedrag in de richting van stakeholders, zoals weergegeven in de rechterkolom, is hierbij functioneel voor, of anders gezegd, staat hierbij in dienst van het leveren van waarde voor de klant.”

De ondervraagde geeft dit als volgt weer in de voorgelegde tabel:

Oriëntatie qua houding en gedrag		
<u>Intern georiënteerd</u>	<u>Extern georiënteerd:</u> <u>klant</u>	<u>Extern georiënteerd:</u> <u>stakeholders</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Gericht op directe uitbetaling, kortetermijndenken t.a.v. resultaten • “Hoe kan ik verdienen?” • “Wat kan de klant voor mij betekenen?” • Klantgerichtheid als methode voor zover dit leidt tot winst 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in duurzame relaties met klanten, langetermijndenken t.a.v. resultaten • “Hoe kan ik helpen?” • “Wat kan ik voor de klant betekenen?” • Natuurlijke klantgerichtheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in duurzame relaties met stakeholders, langetermijndenken t.a.v. resultaten • “Hoe kan ik helpen?” • “Wat kan ik voor de maatschappelijke omgeving betekenen?” • Natuurlijke omgevingsgerichtheid

Tabel 6.3 Voorstelling van de oriëntatie van Servatius qua houding en gedrag (volgens Servatius)

Voor Servatius staan de huurders/klanten in het centrum. Door het leveren van toegevoegde waarde voor de klant en zijn woon- en sociale leefomgeving kunnen klanten over het wonen in uitgebreide zin tevreden worden gesteld, waaruit een goede binding van individuele klanten met Servatius kan voortkomen. Om dat te bereiken werkt de corporatie samen met de stakeholders.

Volgens de ondervraagde hecht Servatius waarde aan de relatie met de individuele huurder. Naast relaties met de bewonerscommissies en de huurdersvereniging helpen relaties met individuele klanten de corporatie om op de hoogte te blijven van wat de klanten willen, wat hen bezighoudt en wat er leeft in buurten en wijken. Met het oog op het aantal contactmomenten tussen Servatius en de huurder heeft de corporatie de keuze gemaakt voor een eigen onderhouds- en reparatiedienst in plaats van het uitbesteden van service en onderhoud.

Spanningsvelden rond de toepassing van de marketingfilosofie

Bij het toepassen van de marketingfilosofie in de praktijk hebben winstgedreven organisaties vaak te maken met een spanning tussen het belang van de klant en het bedrijfsbelang, bijvoorbeeld als het gaat om het omgaan met onrendabele klanten. Als woningcorporatie heb je daarentegen niet alleen te maken met het klantbelang en het bedrijfsbelang maar ook met het maatschappelijk belang. Tussen die belangen kan volgens de ondervraagde spanning bestaan.

Zo kan er spanning optreden tussen het maatschappelijk belang en het bedrijfsbelang. Als maatschappelijke onderneming wil Servatius maatschappelijke opgaven oppakken en maatschappelijke prestaties leveren. Maar dat kan alleen maar op basis van een gezonde financiële huishouding. Het waarborgen van de financiële continuïteit is daarbij van essentieel belang. Vanuit haar maatschappelijke rol wordt er door Servatius in de periode 2005-2010 blijkens het beleidsplan (Servatius, 2005) fors onrendabel geïnvesteerd in nieuwbouwwoningen voor de sociale huursector. Daarnaast wordt er in de studentenhuisvesting onrendabel geïnvesteerd. Om deze, in maatschappelijk opzicht waardevolle investeringen te kunnen doen en haar maatschappelijke taken te kunnen vervullen, moet Servatius volgens de ondervraagde in de markt geld verdienen. Daarom verricht de corporatie commerciële activiteiten, zoals de bouw van duurdere huur- en koopwoningen en het ontwikkelen van commerciële projecten. De opbrengsten daarvan komen ten goede aan de sociale kernactiviteiten. Het gaat dus om het bewerkstelligen van een goed evenwicht tussen financieel rendement en maatschappelijk rendement.

Ook tussen het klantbelang en het maatschappelijk belang kan spanning optreden. Een voorbeeld daarvan is sloop bij herstructurering van wijken.

"Voor de individuele huurders is sloop op korte termijn bezien natuurlijk zeer vervelend en ingrijpend. Bewoners moeten immers hun huis uit en hebben een andere woning nodig. We proberen zoveel mogelijk rekening te houden met de belangen van deze bewoners en door huisbezoeken recht te doen aan hun individuele omstandigheden en wensen. Verder heeft de praktijk ons geleerd, dat je bij herstructurering de bewoners in een vroeg stadium bij de ontwikkeling en concrete uitwerking van plannen moet betrekken en als corporatie echt de communicatie met de bewoners moet durven aangaan. Wij zijn aan het opschuiven in dat proces."

Het overeenkomstig de marketingfilosofie meer centraal stellen van klanten en hun wensen is niet vanzelfsprekend voor woningcorporaties die zich in een markt bevinden waar nog altijd een vraagoverschot heerst (Beltman, 2008). Klanten lopen niet snel weg en als dat gebeurt heeft de corporatie geen probleem om nieuwe klanten aan te trekken. Volgens de ondervraagde is voor Servatius het denken vanuit de klant en realiseren van klanttevredenheid niet zozeer een kwestie van moeten, maar gaat het veel meer om willen, vanuit de doelstelling om een toegevoegde waarde voor de klant en zijn sociale netwerk te leveren.

Marketing als ruilbevorderende activiteiten

Aan de hand van een vereenvoudigd schema van de marketingruil van Buurma (2000) wordt in het interview gesproken over marketing als ruilbevorderende activiteiten (zie Bijlage, Checklist, figuur 2). In dit model kan de tegenprestatie van de klant zowel financieel van aard zijn als niet-financieel, zoals tijd en moeite. Door de interviewer wordt toegelicht dat ruil vrij algemeen wordt gezien als kern van de marketing. Marketing in de betekenis van activiteiten kan dan als volgt worden gedefinieerd: 'Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht ruiltransacties te bevorderen, te vergemakkelijken en te bespoedigen' (Koster, 1991). Ziet de ondervraagde in de activiteiten van Servatius een marketingruil? Zo ja, dan zou marketing volgens de theorie toepasbaar zijn.

Volgens de ondervraagde kun je in sommige activiteiten van Servatius wel een marketingruil zien. Zo kun je het aanbieden van een woning en iemand huurt die woning als een marketingruil beschouwen. Daarbij is de huurder contractpartij. Verder lijkt het model van de marketingruil het beste te passen bij de commerciële, met de markt concurrerende activiteiten van Servatius. Voor de activiteiten op maatschappelijk vlak is het model moeilijk toepasbaar, vooral omdat je met dit denken betrokkenheid eruit haalt. Neem de initiatieven en activiteiten in het kader van het wij(k)gevoel, die Servatius met en voor bewoners ontwikkelt. Daarbij gaat het om betrokkenheid van Servatius en betrokkenheid van bewoners bij de activiteiten in hun wijk en denk je veel meer in termen van iets samen met de bewoners doen dan in termen van een tegenprestatie die door klanten geleverd moet worden in het kader van een win-win ruil. Ook voor het schoon, heel en veilig houden van de woonomgeving draait het om samenwerken van Servatius met gemotiveerde, betrokken bewoners naast samenwerken met de gemeente, politie en maatschappelijke instellingen.

Markt- en klantgerichtheid van Servatius

Tot de bruteringsoperatie was Servatius net als andere corporaties een 'sociale huisvester' met als taak het verhuren van betaalbare woningen voor de mensen met de smalle beurs. Voorraadbeheer, huurbeleid en woningtoewijzing waren aan dit uitgangspunt gerelateerd. In die tijd stond in de hele corporatiesector vooral het product 'de woning' centraal en leefde onder verhuurders over het algemeen de gedachte dat men wel wist wat goed was voor de klant (Dogge, 2003). In het proces van de afgelopen jaren op weg naar een maatschappelijke onderneming kreeg Servatius te maken met grote en dure herstructureringsactiviteiten in verschillende buurten van Maastricht en met een veranderende opstelling van de klant. Dat heeft geleid tot een meer marktgerichte en klantgerichte benadering van de woningvoorraad en het daaraan gekoppelde huurbeleid, investerings- en onderhoudsbeleid.

Wat betreft de komende jaren kan uit het beleidsplan 2005-2010 van Servatius (2005) worden opgemaakt, dat een meer markt- en klantgerichte benadering van woningvoorraad, woningverhuur en -beheer een rode draad vormt door het beleid van Servatius. Daarbij moet de sociale woningvoorraad kwalitatief en kwantitatief op peil blijven en een gezonde financiële basis gewaarborgd. Zo wil Servatius ten aanzien van

woningtoewijzing minder regels en criteria hanteren en de keuzevrijheid van klanten meer voorop plaatsen. Ook wil de corporatie verder tegemoet komen aan de wens van klanten om meer keuzevrijheid te krijgen bij het “eigen maken” van hun woning. Daarnaast blijft de corporatie nieuwe, additionele diensten voor de huurders ontwikkelen. Dienstenpakketten op het terrein van zorg, individuele service en woongerelateerde diensten worden verder uitgebouwd.

Tegelijkertijd wil Servatius veel breder werken dan alleen de activiteiten rond de verhuur en het beheer van woningen. De corporatie wil ook voortdurend inzetten op maatschappelijke vraagstukken, die aan het wonen zijn gerelateerd. Dat vormt de andere rode draad door het beleid. Servatius investeert dan ook niet alleen in woningen maar ook in het versterken van de sociale leefomgeving.

Klantgericht werken is belangrijk voor Servatius. In verband hiermee zal er blijkens het beleidsplan (Servatius, 2005) een verschuiving plaatsvinden “van wat wij denken dat de klant belangrijk vindt naar weten wat de klant wil door stelselmatig gegevens te genereren en behoeften van klanten in kaart te brengen en dan onze diensten, producten en communicatie hierop af te stemmen.” Hierbij past het verzamelen van klantgegevens via klantenpanels en het geregeld uitvoeren van klanttevredenheids-onderzoeken en imago-onderzoeken. Ook is Servatius ten tijde van het interview vanuit het perspectief van de klant aan de slag met internet. Volgens de corporatie zal internet een belangrijk middel worden voor het genereren van klantinformatie. Dat neemt niet weg dat persoonlijke contacten in de wijk van onmisbare waarde voor de corporatie blijven om te weten wat er leeft in de wijk, wat klanten bezighoudt en wat ze willen.

NASCHRIFT

Sinds het interview in 2006 is Servatius gevolgd aan de hand van informatie en documenten die verkrijgbaar zijn op haar website en berichten die over Servatius in de media zijn verschenen. Op basis van deze informatiebronnen geeft dit naschrift een overzicht van recente ontwikkelingen bij Servatius rond onderwerpen die ook in het interview zijn besproken.

Goed ondernemingsbestuur

Blijkens het Volkshuisvestingsverslag 2007 (Servatius, 2008a) heeft de Raad van Toezicht per 1 januari 2007 de Governancecode voor Woningcorporaties en de vernieuwde AedesCode voor Servatius van toepassing verklaard.

Bouwen over de grens

In het interview van 2006 vertelde de ondervraagde dat een dochteronderneming van Servatius in 2003 was begonnen met de realisatie van een woningbouwproject in de wijk Sainte-Marguerite in Luik. Het betrof de bouw van 39 huur- en 49 koopwoningen, een ondergrondse parkeergarage en 9 commerciële ruimten. Het plan is medio 2006 in zijn totaliteit opgeleverd (Servatius, 2007). Ten tijde van het interview

onderzocht Servatius de mogelijkheden om haar Belgische activiteiten verder uit te breiden, maar daarvoor zou er eerst duidelijkheid moeten komen rond de vraag of een woningcorporatie over de grens mag bouwen.

Als toegelaten instelling heeft Servatius met haar grensoverschrijdende activiteiten in Luik een gedurfde stap gezet, die leidde tot een jarenlange strijd met het ministerie van VROM. Bij besluit van 29 december 2003 heeft het ministerie van VROM de grensoverschrijdende woningbouwactiviteiten van Servatius in Luik afgekeurd, omdat het hier gaat om activiteiten buiten het rechtsgebied van de Woningwet en van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), dat wil zeggen buiten Nederland. In mei 2006, vlak na het interview met Servatius, bepaalde de rechtbank in Maastricht dat Servatius over de grens mag bouwen. De rechtbank stelde Servatius in het gelijk op basis van het Europese recht, met name het recht op vrij verkeer van kapitaal in Europa.²⁴⁹ De minister van VROM is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan bij de Raad van State, die de zaak heeft behandeld in april 2007. In december 2007 maakte de Raad van State kenbaar dat Servatius naar Nederlands recht niet over de grens mag bouwen: Servatius heeft niet aannemelijk gemaakt dat de bouw van de woningen in Luik tot een zodanige doorstroming vanuit haar werkterrein in Maastricht zal leiden, dat het project om die reden moet worden geacht in het belang te zijn van de volkshuisvesting ten behoeve van de Nederlandse woningmarkt. Volgens de Raad van State was echter onduidelijk of dit verbod in overeenstemming is met het Europese recht. De Raad van State heeft vervolgens een aantal prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie over de uitleg van de Europese regelgeving.²⁵⁰

Op 1 oktober 2009 heeft het Europese Hof van Justitie uitspraak gedaan in het geding tussen het ministerie van VROM en Servatius. Uit de antwoorden van het Hof op de gestelde prejudiciële vragen blijkt dat de vrijheid van kapitaalverkeer de minister niet de ruimte biedt corporaties te verbieden over de grens te bouwen. Een dergelijk verbod is alleen gerechtvaardigd als het gebaseerd is op objectieve criteria, die vooraf kenbaar zijn gemaakt en die niet discriminerend zijn, oordeelt het Hof.²⁵¹

In een reactie op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie erkende toenmalig minister Van der Laan voor WWI dat het Hof “laat doorschemeren te twifelen of de huidige Nederlandse regelgeving voldoende concreet is uitgewerkt”. Daarover zal de Raad van State moeten oordelen. Ook zal de uitspraak van het Hof worden betrokken bij een wijziging van de Woningwet, aldus Van der Laan.²⁵²

Servatius heeft vanwege alle juridische onduidelijkheid, na het gerealiseerde woningbouwproject in Luik, geen nieuwe projecten meer uitgevoerd over de grens. Daardoor is het gerealiseerde project in Luik een stand-alone-project geworden, terwijl het was

²⁴⁹ Bron: Persbericht Servatius. ‘Rechtbank Maastricht: Servatius mag bouwen over de grens’, 22 mei 2006.

²⁵⁰ Bron: Europa decentraal. ‘Prejudiciële vragen Raad van State over corporaties’, 11 januari 2008.

²⁵¹ Bron: Nieuwsbericht Europa NU. ‘EU-hof fluit Nederland terug over woningcorporaties’, 1 oktober 2009.

²⁵² Bron: idem.

bedoeld als project in een veel grotere reeks in samenwerking met de gemeente Luik.²⁵³ In een persbericht²⁵⁴ noemde Servatius de uitspraak van het Europese Hof van Justitie een overwinning en een uitspraak die van groot belang is voor woningcorporaties in Europa. De corporatie ging zich beraden over verder bouwen over de grens. “Door de uitspraak van het Europese Hof komt het stopzetten van de project-ontwikkeling in Luik in een ander daglicht te staan”, reageerde algemeen directeur ad interim Paul Driever van Servatius.

Scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten

Ten tijde van het interview in 2006 was Servatius aan het nadenken over een organisatiewijziging. In februari 2007 heeft de woningcorporatie een nieuwe structuur ingevoerd, hetgeen middels een persbericht bekend is gemaakt.²⁵⁵ Vanaf die tijd treedt de corporatie als geheel niet meer onder de naam Servatius Woningstichting naar buiten, maar onder de naam Servatius Wonen & Vastgoed. Daarbij opereren de onderscheiden Servatiusbedrijven onder hun eigen naam en vanuit een eigen lokatie. Servatius bestaat sindsdien uit de volgende bedrijven (Servatius, 2008a):

- Servatius Wonen & Vastgoed: overkoepelende organisatie, met Directie & Centrale diensten.
- Servatius Wonen: verhuurt en beheert sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed zoals wijkgebouwen. Op het moment van de organisatiewijziging beschikte dit bedrijf volgens het persbericht over circa 8000 woningen. Servatius Wonen valt onder de woningstichting/toegelaten instelling en vormt het volkshuisvestelijke hart van de corporatie.
- Servatius Vastgoed bv: verhuurt en beheert vrije markt huurwoningen en zakelijk vastgoed, zoals winkels en kantoren. Op het moment van de organisatiewijziging was dit bedrijf volgens het persbericht verantwoordelijk voor zo’n 3600 woningen.
- Servatius Ontwikkeling bv: in dit bedrijf is de ontwikkeling en realisatie van nieuwbouwprojecten ondergebracht. Dit bedrijf werkt voornamelijk in opdracht van Wonen of Vastgoed, maar ook het ontwikkelen van woningen voor de koopmarkt behoort tot haar werkzaamheden.
- Servatius Service & Onderhoud bv: dit bedrijf is een onderhouds- en reparatiedienst voor het totale bezit van de corporatie.

Met de nieuwe structuur is Servatius een weg ingeslagen, waarin het hybride karakter van de corporatie als maatschappelijke onderneming steeds duidelijker zichtbaar wordt (Servatius, 2009). Volgens het persbericht en het Volkshuisvestingsverslag 2007 (Servatius, 2008a) beoogt de nieuwe structuur een helder onderscheid aan te brengen tussen de verschillende bedrijfsonderdelen, die ook onder een verschillend juridisch en fiscaal regime zullen gaan opereren. Met de organisatiewijziging wordt tevens geanticiperd op de door Brussel beoogde en de door toenmalig minister Dekker (VROM, 2005) voorgestelde scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten. In

²⁵³ Bron: Financiële Dagblad. ‘Europees Hof keurt Luikse woningbouw Servatius goed’, 1 oktober 2009.

²⁵⁴ Persbericht Servatius. ‘Europees Hof: Minister moet woningcorporaties toestaan over de grens te bouwen’, 1 oktober 2009.

²⁵⁵ Persbericht Servatius. ‘Servatius: meer ruimte voor klanten én voor ondernemen’, 2 februari 2007.

lijn met het beleidsplan 2005-2010 (Servatius, 2005) zet Servatius echter zwaar in op het maatschappelijk ondernemerschap als paraplu voor de diverse bedrijfsonderdelen. Daarbij worden de in aparte bedrijven ondergebrachte activiteiten inhoudelijk verbonden vanuit de wijkvisies en de kernwaarden van de organisatie als geheel.

In een artikel in Aedes-Magazine (Rooijakkers, 2007) over de nieuwe structuur van Servatius legt directeur Leks Verzijlbergh²⁵⁶ uit, dat het ontstaan van Servatius Vastgoed bv zijn oorsprong heeft in de reeds in 2003 doorgevoerde splitsing van de woningvoorraad in primaire voorraad (sociale huurwoningen) en secundaire voorraad (vrije markt huurwoningen). In de 'oude' structuur werd het daarbij steeds moeilijker om de heel verschillende doelgroepen via één loket goed te bedienen. Toen ook nog bleek dat een deel van de investeringsplannen niet via de borging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) kon worden gefinancierd, ontstond het idee om de secundaire voorraad - circa 30% van de woningportefeuille van circa 12.000 woningen - te verkopen aan een dochtermaatschappij en wel tegen marktwaarde. Met die verkoop maak je als het ware een deel van het vermogen vrij, wat je kunt gebruiken om je liquiditeitspositie te verbeteren. Hierdoor kunnen de noodzakelijke onrendabele investeringen in sociale huurwoningen worden waargemaakt. Het idee omvatte ook - met het oog op de vennootschapsbelastingplicht over commerciële activiteiten per 1 januari 2006 - dat de dochter de status aanneemt van fiscale beleggingsinstelling (FBI). Een FBI houdt in dat over de winst geen vennootschapsbelasting hoeft te worden betaald en dat de winst binnen acht maanden aan de aandeelhouder - in dit geval de moedermaatschappij ofwel de woningstichting - moet worden afgedragen.

Arnoud Vlak, directeur van de Aedex/IPD Corporatie Vastgoedindex, schat in het artikel in Aedes-Magazine (Rooijakkers, 2007) de kansen positief in dat VROM toestemming zal verlenen om de woningen van de secundaire voorraad, die sinds de organisatorische verandering per 1 februari 2007 reeds beheerd worden door Servatius Vastgoed bv, aan die bv te verkopen. Hij noemt de nieuwe structuur van Servatius, waarbij de dochter de status aanneemt van een FBI, "een van de interessantste cases van het jaar". Volgens Vlak doet een dergelijke structuur in de institutionele vastgoedwereld al jaren opgeld, maar voor woningcorporaties is het "zonder meer baanbrekend". Het verhoogde risicoprofiel van de onderneming vraagt in zijn ogen echter wel om een zeer professionele manier van management en meer kennis van hoe de markt werkt.

Blijkens het Verslag van de Raad van Toezicht in het Volkshuisvestingsverslag 2007 (Servatius, 2008a) zijn de woningen van de secundaire voorraad tot eind november 2007 economisch en juridisch eigendom gebleven van de toegelaten instelling (Servatius Wonen). Servatius Vastgoed was tot deze tijd geen eigenaar van de woningen maar slechts beheerder. Hoewel het model voldoet aan de door VROM voorgestelde toezichtstructuur, heeft de Raad van Toezicht enige tijd gearzeld over de feitelijke economische overdracht van een deel van de woningvoorraad naar

²⁵⁶ Directeur Leks Verzijlbergh was de ondervraagde in het interview, dat voor deze case is afgenomen.

Servatius Vastgoed. Toch besloot de Raad in november 2007 haar goedkeuring te geven aan de economische overdracht - ‘doorzakken’ genoemd - na zorgvuldige afweging van alle standpunten. Bij die afweging werd enerzijds uitgebreid juridisch advies ingewonnen en kennis genomen van een second opinion, uitgebracht op verzoek van de financier van de ‘doorzakoperatie’. Anderzijds werden de gesprekken met VROM over de overdracht geëvalueerd. Hierover zegt de Raad dat “het uitblijven van constructief overleg met VROM door de Raad als zeer teleurstellend werd ervaren”. Uit deze woorden van de Raad kan worden opgemaakt dat VROM geen toestemming voor de overdracht heeft gegeven.

Bij het bovenstaande moet worden toegelicht dat in die tijd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) niet expliciet was opgenomen dat de toegelaten instelling het voornemen tot economische overdracht van woningen aan een dochter-bv moet melden aan de minister (d.w.z. toestemming vragen). Zo kon er discussie ontstaan met het ministerie van VROM/WWI over de vraag of economische overdracht wel of niet meldingsplichtig was. De minister voor WWI stelde zich op het standpunt dat meldingsplicht wel degelijk aan de orde was, hetgeen in twee gesprekken met Servatius in september en oktober 2007 is aangegeven (WWI, 2009: Servatius). Servatius huldigde echter het standpunt, evenals diverse andere corporaties die woningen wilden laten doorzakken, dat economische overdracht niet gemeld hoefde te worden en hiervoor derhalve geen toestemming van de minister was vereist. Servatius voelde zich hierin gesteund door een tweetal juridische adviezen. Bovendien had het WSW schriftelijk toestemming gegeven voor de doorzak en was er een bank bereid gevonden een brugfinanciering te verstrekken om de verkoop te financieren, waartoe die bank bij enige juridische onduidelijkheid niet bereid zou zijn geweest. Uiteindelijk heeft de minister voor WWI op 20 mei 2009 een voorstel om het BBSH aan te passen voor advies naar de Raad van State gestuurd. Met de onderhavige wijziging van het BBSH is het voornemen tot economische overdracht expliciet onder de meldingsplicht opgenomen. De Raad van State heeft op 18 juni 2009 advies uitgebracht²⁵⁷ en in augustus 2009 is de wijziging van het BBSH in de Staatscourant gepubliceerd.

In het Volkshuisvestingsverslag 2008 (Servatius, 2009) legt Servatius uit dat zij met de doorzakoperatie in 2007 heeft gemeend binnen het BBSH een mogelijkheid te hebben gecreëerd om de maatschappelijke opdracht, waarmee een grote investeringscapaciteit is gemoeid, te kunnen realiseren. In die zin is de doorzakoperatie slechts een middel, en niet het doel. Het ministerie van WWI is echter van mening dat hiermee maatschappelijk geld en de controle daarop dreigt weg te vloeien naar mogelijke andere activiteiten, niet vallend onder de volkshuisvestelijke opdrachten. In 2008 is meerdere keren met het ministerie gesproken om te komen tot een voor beide partijen acceptabele structuur en randvoorwaarden. Samen met het ministerie en eventueel andere corporaties wil Servatius komen tot een oplossing, waarmee de volkshuisvestelijke opdrachten in Nederland ook toekomst- en Europaproef zijn.

Overigens waren corporaties ten tijde van het invoeren van de organisatiewijziging van Servatius alleen over de commerciële activiteiten vennootschapsbelastingplichtig. Met

²⁵⁷ Raad van State, zaaknummer W08.09.0178/IV

ingang van 1 januari 2008 is voor corporaties de integrale belastingplicht ingevoerd. Dit heeft gevolgen gehad voor de fiscale beleggingsinstelling (FBI). Integrale onderworpenheid aan de vennootschapsbelasting heeft een beëindiging van de FBI-status meegebracht (De Ruiter, 2008). In het Volkshuisvestingsverslag 2007 van Servatius (2008a) wordt hierover niets vermeld.

Ambitiedocument 2008-2010

In de zomer van 2008 presenteerde Servatius het ‘Ambitiedocument Servatius 2008-2010’ (Servatius, 2008b).²⁵⁸ Blijkens het Volkshuisvestingsverslag 2008 (Servatius, 2009) is dit Ambitiedocument door de Raad van Toezicht goedgekeurd. In dit Ambitiedocument staat verwoord wat Servatius wil zijn: een corporatie die meer is dan vastgoedbeheerder alleen, maar die gaat voor ‘samenlevingsopbouw met vastgoedbeheer’. Te realiseren in wijken waar Servatius overwegend bezit heeft. Daarmee verbindt de corporatie het beheer met een maatschappelijke doelstelling en kiest zij voor een nieuw ideologisch fundament.²⁵⁹ Servatius koerst op de realisatie van ‘complete wijken’, waarin naast een gedifferentieerd woningaanbod, de aanwezigheid van voldoende wijkvoorzieningen en een prettige woonomgeving, ook de voorwaarden worden gecreëerd voor een sociaal-economische en sociaal-culturele verbetering van de positie van de wijkbewoners zelf. Servatius werkt daartoe samen met gemeenten en andere maatschappelijke organisaties. Het belang van de wijkbewoners staat daarbij voorop: zij vormen nog steeds de doelgroep waarvoor Servatius haar middelen en menskracht blijvend wil inzetten. Het is aan de wijkbewoners zelf om te bepalen in welke mate zij daar gebruik van willen maken. Lokale verankering is voor Servatius voorwaarde om haar ambities waar te maken.

Hierbij opereren alle Servatiusbedrijven vanuit dezelfde vier kernwaarden: ondernemend, verbindend, stoutmoedig en prudent. Als *ondernemende organisatie* produceert Servatius goederen en diensten tegen een maatschappelijk en financieel rendement waarvan de winsten worden teruggeploegd. Als *verbindende organisatie* neemt Servatius nadrukkelijk de positie van bruggenbouwer en ketenpartner in. De cultuur van Servatius kenmerkt zich door *stoutmoedigheid*, door de corporatie verwoord als: “wij zoeken grenzen op, gaan de discussie aan, zien beperkingen als een uitdaging en steken onze nek uit.”²⁶⁰ Tenslotte wil Servatius een *prudente organisatie* zijn, hetgeen voor de corporatie in essentie inhoudt: “in onze omgang met wijkbewoners en maatschappelijke partners geven wij aan waar onze grenzen liggen”. Servatius draagt haar kernwaarden uit in het concept van het wij(k)gevoel. Deze kernwaarden gelden

²⁵⁸ Dit Ambitiedocument was in die tijd ook op de website van Servatius te vinden.

²⁵⁹ Volgens Servatius (2008b) is volkshuisvesting altijd meer geweest dan vastgoedbeheer alleen. De verbinding tussen vastgoedbeheer en het ‘bijbrengen van woonbeschaving’ als maatschappelijke doelstelling vormde het ideologisch fundament onder het bestel. Nu ‘woonbeschaving’ als maatschappelijke doelstelling min of meer is gerealiseerd, kiest Servatius voor ‘samenlevingsopbouw met vastgoedbeheer’ als nieuw ideologisch fundament.

²⁶⁰ Volgens Servatius (2008b) wordt in de huidige regelgeving een te sterk accent gelegd op de vastgoedpositie van Servatius en en miskent de ‘ontideologisering’ van de sector de noodzaak van samenlevingsopbouw. Door daar nadrukkelijk wel voor te kiezen, is het nemen van bureaucratische barrières onontkoombaar.

als leidraad en toetsingskader voor zowel de interne organisatie als de externe dienstverlening.

Om haar ambities waar te maken is de manier van werken van Servatius (en alle afzonderlijke Servatiusbedrijven) volgens het Ambitiedocument (Servatius, 2008b) gebaseerd op een drietal basisprincipes: integrale gebiedsbenadering, sociale ontwikkeling en samenwerking met derden. Integrale gebiedsbenadering houdt in dat de corporatie vanuit verschillende invalshoeken (zowel fysiek als sociaal en economisch) naar wijken en stadsdelen kijkt, waardoor zij een goed zicht heeft op wat een complete wijk zou moeten bieden. Met sociale ontwikkeling wordt bedoeld het zodanig volgen, begeleiden en prikkelen van de bewoners dat zij hun eigen ambities op het gebied van wonen, werken, scholing en welzijn kunnen invullen; bij voorkeur binnen de eigen wijk. Samenwerking met derden betreft het samenwerken met andere maatschappelijke organisaties op het gebied van welzijn, zorg en onderwijs. Daarnaast, vooral in de herstructureringsgebieden, het samenwerken met andere corporaties en de gemeente. Met de huurdersvereniging worden nieuwe afspraken gemaakt over de samenwerking in relatie tot de positie van de bewonerscommissies.

Volgens het Ambitiedocument (Servatius, 2008b) stuurt Servatius op rendement. Daarbij verschilt de focus voor enerzijds de activiteiten in de herstructureringsgebieden en anderzijds de overige op zich staande (bouw)activiteiten. Binnen de herstructureringswijken ligt de focus op maatschappelijk rendement. Het financieel rendement van projecten is daarbij een middel om maatschappelijk rendement te kunnen waarmaken. Daarentegen worden individuele, losstaande projecten niet op maatschappelijk rendement maar enkel op financieel rendement en dus op maximale verdien capaciteit gebaseerd.²⁶¹

Het koersen op het realiseren van ‘complete wijken’ vindt zijn weerslag in de gehele organisatie van Servatius. Daarbij is voor alle bedrijven binnen de nieuwe structuur van Servatius (zie hierboven) het beleidsplan ‘Maatschappelijk ondernemen in de Euregio’ (Servatius, 2005) richtinggevend, evenals het kwaliteitsbeleid volgens het INK-model. De bedrijfssonderdelen werken op basis van jaarplannen die volgens een vast stramien zijn ingericht; de jaarplannen vinden hun financiële doorvertaling in de begroting en de meerjarenbegroting (Servatius, 2008b).

Werken aan wijken

In het interview in 2006 kwam naar voren dat in Maastricht tien buurten zijn aangewezen als herstructureringsgebied. Servatius heeft van oudsher veel bezit in deze buurten. Samen met de gemeente, die de regie voert, de andere corporaties en de bewoners worden deze buurten planmatig herontwikkeld. Per buurt wordt een integraal buurtplan opgesteld en uitgevoerd. Op basis van de ervaringen in de eerste

²⁶¹ Volgens het Volkshuisvestingsverslag 2008 (Servatius, 2009) wil Servatius in 2009 het instrumentarium voor het meten van maatschappelijk rendement verder ontwikkelen. Sturen op financieel- en organisatie rendement geschiedt aan de hand van de benchmark en kengetallen van de Aedex, bedrijfstakinformatie en marktinformatie.

herstructureringswijken in Maastricht (Heugemerveld, Boschpoort) is de afgelopen jaren een succesvolle werkwijze ontwikkeld, waarin corporaties, buurtkaders en de gemeente constructief samenwerken aan de buurtontwikkeling. Het Volkshuis-vestigingsverslag over 2007 (Servatius, 2008a) en dat over 2008 (Servatius, 2009) doen voor alle herstructureringsgebieden verslag van alle fysieke en sociale activiteiten van Servatius. Daaruit blijkt dat Servatius in de verslagjaren heel actief was in deze wijken.

Tot de aangewezen herstructureringsgebieden in Maastricht behoren de buurten Limmel, Nazareth, Wittevrouwenveld en Wyckerpoort. Deze vier buurten zijn onder de noemer van Maastricht Noordoost in 2007 door toenmalig minister Vogelaar geselecteerd als één van de veertig wijken voor haar landelijk Actieplan Krachtwijken.²⁶² In dit kader is onder regie van de gemeente Maastricht in samenspraak met betrokken bewonersvertegenwoordigers en corporaties in korte tijd het Wijkactieplan Maastricht Noordoost tot stand gekomen. Dit plan is eind november 2007 ondertekend door de gemeente Maastricht, de woningcorporaties Servatius, Woonpunt en Maasvallei, de vier buurtplatforms en partnerorganisaties. In februari 2008 ondertekenden de gemeente Maastricht en het Rijk het charter betreffende de aanpak van de wijk Maastricht Noordoost.

Het doel van het Wijkactieplan (WAP) is om in de komende tien jaar van Maastricht Noordoost weer een vitale woon-, werk- en leefgemeenschap te maken (WAP, 2007). De looptijd van het WAP is 10 jaar (2008 tot en met 2017). Naast de activiteiten die op korte termijn (2008/2009) in gang zouden worden gezet, bevat het WAP verschillende activiteiten die nog nader moesten worden uitgewerkt in twee wijkontwikkelingsplannen, één voor Limmel/Nazareth en één voor Wittevrouwenveld/Wyckerpoort. De planvorming heeft zich parallel aan het (Europees aanbestede) ontwerpproces voor de ondertunneling van de A2, die langs wijk noord en dwars door wijk zuid loopt, voltrokken. Inmiddels heeft de gemeenteraad van Maastricht in juni 2009 het winnende A2-plan vastgesteld.²⁶³ De twee definitieve wijkontwikkelingsplannen, waarin rekening wordt gehouden met het A2-plan, zijn op 23 februari 2010 door de gemeenteraad goedgekeurd en vastgesteld. Op dat moment brak de fase van uitvoering aan.²⁶⁴

Blijkens het hoofdstuk Financiering in het Wijkactieplan Maastricht Noordoost wordt de totale investering in de wijk in de periode 2008-2020 geraamd op ca. € 685 miljoen. Het grootste deel daarvan (ca. € 615 miljoen) is de totaalinvestering door de corporaties op het terrein van wonen. De overige € 70 miljoen heeft betrekking op de andere thema's uit het WAP: leren, veiligheid, werken, integratie/participatie en aanpak multiprobleemhuishoudens. Daarvan nemen de corporaties en de gemeente ieder de helft voor hun rekening.

Overigens heeft Servatius in 2007 en 2008, naast het maken van plannen, volop gewerkt aan de leefbaarheid en overlast in de vier buurten die onder de noemer Maastricht Noordoost zijn aangewezen als Vogelaarwijk. Waar het gaat om Maastricht

²⁶² Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.5.

²⁶³ Het consortium Avenu2, met Ballast Nedam en Strukton en onderaannemers Imtech en Arcadis, mag de A2 bij Maastricht ondertunnelen.

²⁶⁴ Bron: Nieuwsbericht website Servatius, 'Wijkontwikkelingsplannen goedgekeurd'.

Noordoost in sociaal opzicht investeert de corporatie ook in het realiseren en beheren van maatschappelijke voorzieningen (Servatius 2008a; 2009).

Campus Maastricht

Ten tijde van het interview in 2006 verwachtte Servatius om medio 2007, na afgifte van de bouwvergunning, te kunnen starten met de daadwerkelijke bouw van de universitaire Campus Maastricht, waarmee ze tegemoet wilde komen aan haar doelstelling voor een groter aanbod aan kwalitatief goede en betaalbare studentenwoningen. De geschiedenis van Campus Maastricht was in 1999 begonnen, toen Servatius door de Universiteit Maastricht werd gevraagd een plan te maken voor studentenhuisvesting, waarop de corporatie meteen besloot in te zetten op een breder concept: in Campus Maastricht moesten niet alleen studenten wonen, er moest ook een nieuwe sporthal komen, het gebouw moest plaats bieden aan kantoor- en bedrijfsruimten voor startende ondernemers. Campus Maastricht moest zich bovendien onderscheiden in kwaliteit en architectuur, omdat het alleen zó iets zou toevoegen aan de stad Maastricht. Vandaar dat in 2000 de Spaanse architect Santiago Calatrava werd aangetrokken voor het ontwerp. Het huidige ontwerp dateert van 2005.²⁶⁵

Met de nodige vertraging door de vele hobbels die Servatius heeft moeten nemen, ging op 22 november 2008 de bouw van de Campus Maastricht officieel van start. Het project omvatte op dat moment het realiseren in de wijk Randwyck van een grote studentencampus met 520 woningen, verdeeld over 402 zelfstandige studio's, 22 appartementen en 96 guesthouses, een sportcentrum met vier gymzalen, vier squashbanen, fitnessruimtes, een sportbar en een klimmuur, 8.800 m² kantooreenheden voor met name startende ondernemers en 1.200 m² aan commerciële ruimten. Volgens de planning zou het gebouw in september 2011 worden opgeleverd. In het project zou zo'n 165 miljoen euro worden geïnvesteerd. De Universiteit Maastricht, gemeente Maastricht en provincie Limburg zouden elk één miljoen euro bijdragen aan het project.²⁶⁶

De bouw van de Campus heeft vragen opgeroepen: is dit een taak van een corporatie, hebben we zoiets wel nodig in Maastricht en kan het niet een beetje minder. In zijn speech bij de officiële start van de bouw, waarvan verslag wordt gedaan in Campus Nieuws nr. 2, liep directeur Leks Verzijlbergh van Servatius deze vragen stuk voor stuk langs.

a) Is dit een taak van een corporatie?

In de opvatting van de directeur van Servatius, zoals geventileerd in de genoemde speech, is het bouwen van een campus zeker een taak van corporaties. Studenten- huisvesting is zelfs een kerntaak van corporaties en daar hoort ook het realiseren van voorzieningen bij.

²⁶⁵ Bron: Campus Nieuws, nr. 1, 11/2008 en nr. 2, 02/2009. Destijds verkrijgbaar op www.campusmaastricht.com

²⁶⁶ Bron: idem.

Wij plaatsen hierbij de kanttekening, dat er discussie is geweest met VROM over het door Servatius realiseren van sportvoorzieningen en werkruimten voor startende bedrijven als onderdeel van het Campusplan.²⁶⁷ September 2006 gaf toenmalig VROM-minister Dekker Servatius een formele aanwijzing (verbod) voor de bouw van de kantoren en de sporthal bij de Campus. VROM was van mening dat dit voorzieningen zijn die het niveau van de wijk overstijgen. Woningcorporaties zouden volgens VROM alleen commerciële activiteiten kunnen ontplooien voor zover deze ten goede komen aan de wijk. VROM ging volgens Servatius echter voorbij aan het feit dat de Campus niet in de eerste plaats een wijkvoorziening is, maar een integraal plan voor studentenhuisvesting. Voor goede studentenhuisvesting als een kerntaak van corporaties moet je ook zorgen voor sportvoorzieningen en werkruimten voor startende bedrijven. Daar komt bij dat de sociale taak waar Servatius voor staat, in dit geval het zorgen voor kwalitatief goede studentenhuishuizen, niet kan worden uitgevoerd zonder opbrengsten uit commerciële activiteiten.

Servatius heeft vervolgens voorgesteld, de realisatie van de kantoren en sporthal onder te brengen in een vennootschap met Servatius, de gemeente Maastricht en Universiteit Maastricht als aandeelhouders. Daarbij neemt de vennootschap de financiering van dit onderdeel van het Campusplan voor haar rekening. Toenmalig minister Ella Vogelaar is hiermee in april 2007 akkoord gegaan en heeft alsnog toestemming gegeven voor de bouw van de kantoren en het sportcomplex. Met deze vennootschap zou het financieel risico voor Servatius aanvaardbaar worden. Bovendien zegt de minister in haar brief tot de conclusie te zijn gekomen dat er wel sprake is van “een zekere meerwaarde voor de kerntaken van uw corporatie”.

b) Hebben we dit nodig in Maastricht?

In de opvatting van de directeur van Servatius, zoals geventileerd in de genoemde speech, is het bouwen van een universitaire campus wel degelijk nodig in Maastricht en ook een corporatietaak in Maastricht. In de werving van buitenlandse studenten moet de Maastrichtse kamermarkt concurreren met andere Europese studentensteden, waar het niveau van de huisvesting veel meer op dat van de Campus Maastricht lijkt.

c) Kan het niet wat minder?

De bouw van Campus Maastricht heeft ook de vraag opgeroepen of het niet wat minder kan. Dit in de trant van - zoals Verzijlbergh het in zijn speech formuleerde - ‘Wat is dat voor een megalomaan project en ijdeluiterij van zo’n corporatiedirecteur? Hoezo sober en doelmatig, want dat is toch de basis van de volkshuisvesting?’ Van ijdelheid is geen sprake, stelde Verzijlbergh in zijn speech. Servatius streeft al langer naar hoogwaardige architectuur, niet alleen in de Campus, maar ook in de nieuwbouw in herstructureringswijken. “Daar is niets ijdel aan, tenzij je van mening bent dat onze doelgroep maar genoeg moet nemen met opgeleukte woningwethokken.” Van megalomaan is volgens Verzijlbergh eveneens geen sprake. De gemeente Maastricht wil de wijk Randwyck opwaarderen tot de economische motor van de stad. Met het

²⁶⁷ Bron: Persbericht Servatius. ‘VROM akkoord met bouw sporthal en kantoren Campusplan Servatius’, 25 april 2007.

huidige ontwerp draagt de Campus bij aan de economische en architectonische opwaardering van Randwyck.

Op 27 mei 2009 maakten Servatius Woningstichting en Campus Maastricht²⁶⁸ middels een persbericht bekend dat hun directies gezamenlijk hadden besloten de bouwactiviteiten van de studentencampus Campus Maastricht voorlopig op te schorten.²⁶⁹ Volgens het persbericht was er meer tijd nodig om, afgezet tegen de huidige markt-omstandigheden, de juiste beslissingen te nemen over de realisatie van het project, de financiering, de exploitatie en de uitwerking van het concept (wonen, werken en sporten).

Schorsing algemeen directeur Servatius

Op 6 maart 2009 werd door Servatius middels een persbericht²⁷⁰ bekendgemaakt, dat de Raad van Toezicht had besloten om directeur-bestuurder Leks Verzijlbergh voor een periode van een maand te schorsen in afwachting van nadere organisatorische maatregelen. Als reden voor dit besluit worden in het persbericht verschillen van inzicht met betrekking tot het vastgestelde beleid, tegenvallende resultaten en gebrekkige verantwoording naar de Raad van Toezicht genoemd. De Raad van Toezicht zegt in dit persbericht dit besluit ten zeerste te betreuren, maar het onvermijdelijk te achten. De Raad voegt daaraan toe, dat er veel waardering is voor het baanbrekende werk dat Leks Verzijlbergh als maatschappelijk ondernemer en boegbeeld van Servatius heeft verricht. Sinds zijn aantreden in 1998 heeft Leks Verzijlbergh Servatius weten om te bouwen tot een vooruitstrevende woningcorporatie die voorop loopt bij de stedelijke herstructurering.

Volgens een artikel in het Limburgs Dagblad van 7 maart 2009²⁷¹ heeft Servatius het jaar 2008 met een tekort van 10 miljoen euro afgesloten, terwijl een positief resultaat van 2,2 miljoen was begroot. Deze tegenvaller zou voor de Raad van Toezicht mede aanleiding zijn geweest om directeur Leks Verzijlbergh te schorsen. Hij zou te grote risico's hebben genomen. Dat zou onder meer het geval zijn geweest bij een kantorenproject in de Lambertuskerk te Maastricht, de universitaire Campus²⁷², woningbouw in Luik en de herstructurering van een aantal wijken in Maastricht. Verzijlbergh wordt door de Raad van Toezicht met name verweten dat hij meer geld heeft uitgegeven dan afgesproken en daarover "gebrekkige verantwoording" heeft afgelegd. "We hebben het hier niet over fraude of integriteitskwesaties, maar over een bestuurlijk verschil van inzicht", verklaarde vice-voorzitter Harry Fekkers van de Raad van Toezicht tegenover het Limburgs Dagblad.

²⁶⁸ Campus Maastricht is een project bv en 100% dochter van Servatius Woningstichting.

²⁶⁹ Persbericht Servatius en Campus Maastricht. 'Bouw Campus Maastricht voorlopig opgeschort', 27 mei 2009.

²⁷⁰ Persbericht Servatius, 'Raad van Toezicht schorst algemeen directeur Servatius', 6 maart 2009.

²⁷¹ Limburgs Dagblad, 'Servatius kampt met een tekort van 10 miljoen', 7 maart 2009. Verkrijgbaar op <http://www.limburger.nl/article/20090307/REGIONIEUWS01/912961757>

²⁷² Zie hierboven. Het besluit om de bouw van de Campus Maastricht op te schorten is na de schorsing van directeur-bestuurder Verzijlbergh genomen.

Verzijlbergh zei tegenover het Limburgs Dagblad totaal verrast te zijn door de schorsing. Een aanzienlijk deel van het tekort is volgens Verzijlbergh te verklaren door extra uitgaven die de toestemming hadden van de Raad van Toezicht. Daarnaast verwijst hij in het artikel naar de kredietcrisis en de stilgevallen woningbouwmarkt. “Het is mij een raadsel waarom tot schorsing is overgegaan. Het zal de tijdgeest wel zijn. Raden van Toezicht liggen de laatste tijd nogal onder vuur omdat ze hun controlerende taak onvoldoende hebben uitgevoerd. Kennelijk heeft deze Raad gemeend een daad te moeten stellen.”

Volgens een artikel in Dagblad De Limburger van 18 maart 2009 onder de titel ‘OR-lof voor Verzijlbergh’²⁷³ hebben personeel en ondernemingsraad van Servatius in maart de Raad van Toezicht opgeroepen om de relatie met de geschorste directeur Leks Verzijlbergh te herstellen. Die oproep ging vergezeld met 128 handtekeningen/steunbetuigingen pro Verzijlbergh en een brief van de ondernemingsraad aan vice-voorzitter Harry Fekkers van de Raad van Toezicht. In die brief krijgt Verzijlbergh veel lof toegezwaid voor zijn eigenzinnige stijl. Hij wordt als ‘boegbeeld’ van de corporatie neergezet, iemand die zorgde voor dynamiek en zijn personeel uitdaagde om nieuwe ontwikkelingen op te pakken. Toch is er ook begrip voor de Raad van Toezicht ‘om te proberen meer grip te krijgen op het beleid van de organisatie’. Aan de integriteit van Verzijlbergh wordt door niemand getwijfeld (‘één van die zeldzame bestuurders met het hart op de goede plaats en die staat voor zijn zaak en mensen’), maar zijn optreden zou niet altijd de schoonheidsprijs verdienen. De Raad van Toezicht werd opgeroepen een oplossing voor het conflict met Verzijlbergh te zoeken. Daarbij zou de voor de huidige tijdgeest kenmerkende angst in ons land voor budgetoverschrijdingen en onoorbare praktijken van woningcorporaties, niet mogen regeren boven de ambitie om er in Maastricht met spraakmakende projecten iets van te maken.

Op 16 juni 2009 verscheen een persbericht van Servatius met als kop ‘Bestuurder Servatius per 1 oktober 2009 uit dienst.’ Volgens dit persbericht waren de Raad van Toezicht van Servatius en directeur-bestuurder Verzijlbergh “gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat de verschillen van inzicht over de koers van de organisatie en de aansturing van projecten naar de toekomst toe onoverbrugbaar zijn”.

Campus Maastricht miljoenen duurder

Op 24 september 2009 maakte de NOS bekend dat de nieuwe campus in Maastricht, waarvan de bouw in mei was stilgelegd, tientallen miljoenen duurder zou worden dan gepland. In plaats van 165 miljoen euro waren de geraamde kosten inmiddels tot boven de 200 miljoen euro opgelopen. Dat was gebleken uit een evaluatie van het project in opdracht van Servatius.²⁷⁴

²⁷³ Verkrijgbaar op <http://arc.mgl.x-cago.com/ddl/20090318/pages/01004MA/articles/DDL20090318-01004MA009.pdf>

²⁷⁴ NOS Nieuws. ‘Campus Maastricht miljoenen duurder’, 24 september 2009.

Naar aanleiding van dit bericht liet hoogleraar Tjeu Blommaert, die voorjaar 2009 korte tijd voorzitter was geweest van de Raad van Toezicht van Servatius, in de media weten dat risicomanagement bij dit soort projecten een voorwaarde is. Dat was hier volgens hem afwezig geweest. Blommaert, specialist op het gebied van risicomanagement, werd in april 2009 aangetrokken als nieuwe voorzitter van de Raad van Toezicht van Servatius, maar trad na zeven weken uit eigen beweging al weer af. Servatius heeft daar geen ruchtbaarheid aan gegeven. “Uiteindelijk ben ik er mee gestopt omdat ik vond dat de risico’s die ik bij het doorzoeken van de dossiers naar boven tilde, toch te groot waren. En zo omvangrijk dat ik dat niet voor mijn eigen rekening zou willen nemen”, zei hij voor de NOS-radio. Hij had de langer zittende leden van de Raad van Toezicht er niet van kunnen overtuigen dat er ingegrepen moest worden. In de Volkskrant²⁷⁵ bestempelde Blommaert de Campus als een “uitermate risicovol project.” “Het begon met die enorme budgetoverschrijding. De eerste raming van het plan ging uit van 45 tot 50 miljoen. Bovendien werden alle economische en bestuurlijke principes geschonden. De universiteit wordt straks de belangrijkste klant, maar daarmee is geen contract gesloten. Er staat niets op papier. Het komt er gewoon op neer dat er geen exploitatieplan is.” Blommaert noemde in de Volkskrant de gang van zaken rond het Campus project “diep treurig”. “Dit heeft niets meer te maken met verantwoord omgaan met gemeenschapsgeld. Het is avonturieren.”

In het dagblad *Trouw*²⁷⁶ zei Blommaert dat de schuld niet alleen op de schouders van oud-directeur Verzijlbergh kon worden gelegd. Het toezicht was naar zijn mening onvoldoende scherp geweest. De toezichthouders zouden volgens hem moeten opstappen. Zij hadden de directeur, die “verliefd was op dit project”, te veel zijn gang laten gaan.

Terugtrekken voltallige Raad van Toezicht Servatius

Op 25 september 2009, een dag na het NOS-bericht over de opgelopen bouwkosten en de uitlatingen van Blommaert in de media over het Campus project, heeft Servatius middels een persbericht het terugtrekken van de voltallige Raad van Toezicht bekendgemaakt.²⁷⁷ Volgens het persbericht stelt de economische crisis grenzen aan de ambities van Servatius en maakt zij een fundamentele heroverweging van strategie en structuur noodzakelijk. Door terug te treden wil de Raad van Toezicht ruimte maken voor een nieuwe toekomst van Servatius met een nieuwe Raad van Toezicht. Volgens Harry Fekkers van de terugtrekkende Raad van Toezicht maakt de abrupte cultuuromslag duidelijk “dat er te veel hooi op de vork is genomen. Dat is gebeurd onder onze verantwoordelijkheid en die verantwoordelijkheid nemen we”.

Maatregelen van de minister voor WWI

In een brief aan de Tweede Kamer over de situatie bij Servatius d.d. 29 september 2009 (WWI, 2009: Servatius), deelde toenmalig minister Van der Laan voor WWI de

²⁷⁵ De Volkskrant. ‘Gang van zaken bouw Campus in Maastricht ‘diep treurig’, 25 september 2009.

²⁷⁶ *Trouw*. ‘Campus Maastricht blijft riskant avontuur’, 25 september 2009.

²⁷⁷ Persbericht Servatius. ‘Raad van Toezicht Servatius maakt plaats’, 25 september 2009.

Tweede Kamer mee, dat hij zich genoodzaakt zag maatregelen te treffen bij Servatius Woningstichting. Het terugtreden van de voltallige Raad van Toezicht van Servatius was de directe aanleiding voor deze interventie. De maatregelen betroffen het aanstellen van een externe toezichthouder voor de periode tot 1 april 2010 en het geven van twee aanwijzingen: a) Servatius moest voor 1 december 2009 een plan hebben opgesteld voor de eventuele voortzetting van de Campus, de wijze waarop de Campus wordt gefinancierd en de eigendomsconstructie van het bezit dat aan de financiering ten grondslag ligt en b) Servatius moest voor 1 december 2009 een plan hebben opgesteld voor de financiering van Servatius voor de komende 4 jaren, inclusief de financiering van de Campus.

“Ik acht de financiële situatie van Servatius zorgwekkend, zeker ook gezien de wijze waarop Servatius in de financiële problemen is geraakt”, schrijft de minister. Indien rekening wordt gehouden met de voorziene extra tekorten op het Campus project is sprake van onvoldoende solvabiliteit. Naar het oordeel van de minister is bij Servatius sprake van een stapeling van problemen rond het Campus project en de economische overdracht van een deel van de woningvoorraad van de Toegelaten Instelling naar Servatius Vastgoed bv (zie hierboven) .

Volgens de minister heeft Servatius in april 2007 van zijn ambtsvoorganger Ella Vogelaar toestemming gekregen om deel te nemen in een vennootschap voor de bouw en exploitatie van de kantoren en sporthal van de Campus - aangemerkt als commerciële activiteiten - , op voorwaarde dat deze deelname zich beperkt tot € 2 miljoen aandelenkapitaal, hetgeen 40% van het totaal bedraagt. Daarbij zou de gemeente Maastricht ook voor € 2 miljoen deelnemen en de Universiteit Maastricht voor € 1 miljoen. Gebleken is dat Servatius zich niet aan deze voorwaarde heeft gehouden en dat de gemeente Maastricht en de Universiteit Maastricht geen bijdrage hebben geleverd. Verder geeft de minister aan dat met het gehele investeringsplan van de Campus inmiddels een bedrag is gemoeid van 202 miljoen euro.²⁷⁸ Het risico van het project ligt volledig bij Servatius, dat de voorfinanciering voor eigen rekening heeft genomen op basis van woningbezit dat economisch is overgedragen aan een bv - ‘doorzakconstructie’- zonder dat daar de vereiste ministeriële toestemming voor verleend was.

Overigens heeft Servatius volgens de minister in een gesprek met WWI in maart 2009, toen de directeur-bestuurder van Servatius al was geschorst, de bereidheid getoond om de doorzakoperatie terug te draaien. Echter, anders dan bij andere corporaties laat het doorgezakte bezit van Servatius zich volgens de minister niet eenvoudig terugleveren aan de moeder, omdat het bezit belast is door de financiering die erop is aangetrokken.²⁷⁹

²⁷⁸ Volgens de minister ging het oorspronkelijk om een investering van € 88 miljoen (55% wonen, 45% kantoren en sporthal). In februari 2009 heeft Servatius laten weten dat de totale stichtingskosten € 165 miljoen gingen bedragen, waarvan € 103 miljoen het corporatie aandeel zou zijn (WWI, 2009: Servatius).

²⁷⁹ Volgens de minister hebben meer dan 20 corporaties eind 2007 (met name om fiscale redenen) ruim 23.000 woningen door laten zakken. Geen van deze overdrachten is gemeld. Een intensieve handhavingssperiode heeft uiteindelijk geleid tot het terugdraaien c.q. melden van vrijwel alle doorzakgevallen (WWI, 2009: Servatius).

Besluit Servatius om Campus project stop te zetten

Op 11 november 2009 heeft Servatius middels een persbericht bekendgemaakt dat de bouw van Campus Maastricht naar ontwerp van de Spaanse architect Santiago Calatrava definitief niet doorgaat.²⁸⁰ Volgens het persbericht hebben het bestuur en de Raad van Toezicht van Servatius en de externe toezichthouder namens WWI gezamenlijk het besluit getekend om alle bouwactiviteiten voor de realisatie van het Calatrava gebouw voorgoed te beëindigen. Dit na een gedegen haalbaarheidsstudie en een intensieve periode van overleg met de gemeente Maastricht en de Universiteit Maastricht. “De schade is opgelopen tot een bedrag van ongeveer 60 miljoen euro. Wij willen nu schoon schip maken en het bloeden stoppen. Dit project raakt de organisatie in haar grondvesten. We kunnen ons geen verdere financiële schade veroorloven. Daarom stoppen we nu definitief met bouwen aan het ontwerp van Calatrava”, aldus Paul Driever, directeur-bestuurder a.i. van Servatius. “Servatius wil haar verantwoordelijkheid voor de sociale huisvesting in Maastricht en Eijsden ook in de toekomst op een goede manier kunnen invullen. Daarom is deze stap onvermijdelijk. Het belang van onze huurders en de herstructureringswijken staat bij ons voorop.”

Volgens een bericht in NRC Handelsblad²⁸¹ dreigden de bouwkosten van het complex verder op te lopen van de bij de start geraamde 165 miljoen euro naar 230 miljoen euro. Servatius wilde zelf alleen het oorspronkelijke bedrag voor haar rekening nemen. De Universiteit Maastricht toonde zich bereid de hele campus te huren in plaats van een deel. “Maar in totaal was bij de verschillende partijen onvoldoende bereidheid om mee te doen aan een oplossing”, concludeerde directeur Paul Driever. “Iedereen vond het een mooi project. Maar als puntje bij paaltje kwam, vertaalde zich dat niet in een investeringsbijdrage.” Volgens directeur Driever had het Campus-debacle weinig te maken met de economische crisis. “Het project was een paar maten te groot voor Servatius. Het ligt ook wat verder van de kernactiviteit af. Een corporatie bouwt niet elke dag een campus. Zo’n project vereist competentie.”

Naar aanleiding van het besluit van Servatius om definitief met de bouw van de Campus Maastricht te stoppen, noemde oud-directeur van Servatius en initiatiefnemer van het Campus project Leks Verzijlbergh in NRC Handelsblad²⁸² de gang van zaken rond het project steeds onbegrijpelijker. Volgens Verzijlbergh lagen er over de kosten harde afspraken met de aannemers. Dat het nu op een ramp uitdraaide, zou volgens hem wel eens te maken kunnen hebben met het stilleggen van de bouw in mei. Ook het hele projectteam was weggestuurd, waarmee alle kennis verdween.

Verder blijkt uit een artikel in *Observant*²⁸³, onafhankelijk weekblad van de Universiteit Maastricht, dat Servatius al voor de zomer van 2009 het Instituut Financieel Onderzoek (IFO) had gevraagd om intern een feitenonderzoek naar de besluitvorming rond het project in de afgelopen tien jaar te doen. Het eerste deel van

²⁸⁰ Persbericht Servatius. ‘Doek valt definitief voor bouw Calatrava Campus Maastricht’, 11 november 2009.

²⁸¹ NRC Handelsblad. ‘Onderzoek naar misstanden rond campus in Maastricht’, 12 november 2009.

²⁸² NRC Handelsblad. ‘Geen campus in Maastricht’, 11 november 2009.

²⁸³ *Observant*. ‘Calatrava overweegt juridische stappen tegen UM’, 19 november 2009.

de opdracht aan het IFO behelsde de vraag om de onderbouwing te leveren voor de beslissing van de corporatie om het Campus project al dan niet voort te zetten. Oud-directeur Verzijlbergh was gevraagd om mee te werken aan het onderzoek. Servatius heeft het Campus project definitief stopgezet voordat het IFO de onderbouwing voor de besluitvorming had geleverd. Verzijlbergh zei hierover: “Een zoveelste bewijs dat men niet op rationele gronden beslist.”

Begin december 2009 maakte Verzijlbergh voor de regionale omroep L1 in Maastricht bekend, dat hij in gesprek was met twee investeerders, die de studenten-campus verder zouden willen ontwikkelen zonder Servatius.²⁸⁴ Volgens de huidige leiding van Servatius kan van het alsnog bouwen van de Campus buiten Servatius om, geen sprake zijn. Zij heeft Verzijlbergh herinnerd aan een hem opgelegd spreekverbod en dreigt hem bij schending daarvan aan te spreken op eventuele schade.²⁸⁵

In januari 2010 hebben elf prominente Maastrichtenaars uit onder meer het bedrijfsleven, de media en de wetenschap een open brief aan het Maastrichtse gemeentebestuur gestuurd over de gang van zaken rond de Campus Maastricht.²⁸⁶ De ondertekenaars stellen dat Servatius, gelet op de impact van het besluit om de bouw van de Campus definitief stop te zetten, zich publiekelijk moet verantwoorden over de werkelijke oorzaken van de kennelijke overschrijding van de oorspronkelijke begroting van 165 miljoen euro. Uit alle berichtgeving valt namelijk niet op te maken waardoor de kostenoverschrijding van 165 naar 202 miljoen, die leidde tot het stoppen van het project, is veroorzaakt, behalve dan dat het niet aan de bouwkosten lag. De ondertekenaars doen daarom een dringend beroep op het gemeentebestuur een dergelijk onafhankelijk onderzoek te initiëren. Verder dringen ze er bij het gemeentebestuur op aan om het initiatief van oud-directeur Verzijlbergh om andere investeerders te interesseren voor de realisatie van de Campus, over te nemen.

Verdere maatregelen en koerswijziging bij Servatius

Bij het stopzetten van het Campus project in november 2009 maakte Servatius bekend dat de opgelopen schade van circa 60 miljoen euro de kerntaak van Servatius, sociale huisvesting, niet in gevaar brengt. Volgens directeur-bestuurder a.i. Paul Driever naderde Servatius wel de grenzen van haar mogelijkheden, maar konden noodzakelijke projecten zoals de herstructurering van wijken doorgaan. Driever kondigde aan dat Servatius de komende tijd alle plannen zou doornemen en een schifting zou aanbrengen tussen noodzakelijke en niet noodzakelijke investeringen. Daarnaast liep er een reorganisatie en zou er geld moeten komen uit de verkoop van woningen.²⁸⁷

Op 1 februari 2010 heeft toenmalig minister Van der Laan voor WWI in antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Van der Burg (VVD) medegedeeld dat de schade voor Servatius als gevolg van het stopzetten van het Campus project kan oplopen van het eerder genoemde bedrag van 60 miljoen euro tot circa 77 miljoen euro. Dit bedrag bestaat uit de reeds gemaakte kosten en de kosten om de huidige

²⁸⁴ Cobouw. ‘Investeerders willen verder zonder Servatius’, 7 december 2009.

²⁸⁵ NRC Handelsblad. ‘Strop Campus Maastricht loopt op’, 2 februari 2010.

²⁸⁶ De Limburger. ‘Ga voor doorstart Campus’, 25 januari 2010.

²⁸⁷ NRC Handelsblad. ‘Onderzoek naar misstanden rond campus in Maastricht’, 12 november 2009.

contracten te ontbinden.²⁸⁸ Van der Laan deelde verder mee, dat hij van Servatius een kwalitatief goed financieringsplan had ontvangen waarmee Servatius tot en met 2014 kan voldoen aan haar financieringsbehoefte, inclusief de financiering van het opgelopen verlies met het Campus project. Er worden derhalve geen continuïteitsproblemen verwacht. Uit dit plan blijkt dat de corporatie in staat is om alle lopende en in ontwikkeling zijnde projecten uit te voeren. Projecten in de initiatieffase zullen opnieuw worden bekeken op volkshuisvestelijke noodzaak en financierbaarheid. Verder bevat het plan voornemens op het gebied van verkoop van bestaand woningbezit aan huurders, personele bezuinigingen en efficiënter onderhoud.

Blijkens de website van Servatius, geraadpleegd op 1 januari 2010, is de missie van Servatius geherformuleerd. Weliswaar is blijkens de website het wij(k)gevoel nog steeds de rode draad door alle activiteiten van Servatius, maar de 'oude' volledige formulering van de missie, zoals die was opgenomen in het beleidsplan 'Maatschappelijk ondernemen in de Euregio' (Servatius, 2005) - zie hierboven - is vervangen door een formulering van de 'missie en visie'. In die 'missie en visie' wordt niet meer gesproken over 'maatschappelijke onderneming', over 'regionale woningmarkt van Maastricht tot Luik' en over 'mensen die meer woonkwaliteit willen in de koop- of duurdere woonsector'. Servatius lijkt zich geheel terug te trekken op de kerntaak: sociale huisvesting. Daarbij lijkt het werkgebied te zijn beperkt tot Maastricht en Eijsden.²⁸⁹ Enkele passages uit de geherformuleerde 'missie en visie':

'Servatius heeft als kerntaak sociale huisvesting. Betaalbaar wonen is onze verantwoordelijkheid, en daar worden we graag op afgerekend, want die taak vervullen wij uitstekend. Bewoner en wijk staan centraal in alles wat wij doen. (...)'

'Betaalbaar wonen in een aangename omgeving waarbij het wijkgevoel centraal blijft staan. Dat is waar Servatius voor staat. We besteden veel aandacht aan de ontwikkeling en herstructurering van wijken en dragen daarmee bij aan een eigentijdse woonomgeving. Onze sociaal maatschappelijke taak is leidend.'

'(...) We zorgen ervoor dat Maastricht en Eijsden aantrekkelijk blijven om er te wonen of er zich te vestigen.'

²⁸⁸ www.vrom.nl/.../ABC2010003150KamervragenvdburgServatius.doc

²⁸⁹ Blijkens de Kamerbrief van toenmalig minister Van der Laan voor WWI d.d. 29 september 2009 (WWI, 2009: Servatius) heeft Servatius in een gesprek met WWI in maart 2009, toen de directeur-bestuurder van Servatius al was geschorst, niet alleen de bereidheid getoond de doorzakoperatie terug te draaien, maar ook aangegeven het conflict over de buitenlandactiviteiten te willen beëindigen door het bezit in Luik af te stoten zodra de marktomstandigheden dat toelaten. Kennelijk is Servatius niet meer van plan over de grens te bouwen, hoewel de uitspraak van het Europese Hof van Justitie op 1 oktober 2009 heeft bevestigd dat directeur-bestuurder Leks Verzijlbergh het destijds bij het rechte eind had.

Blijkens de website van Servatius, geraadpleegd op 1 januari 2010, is ook de in februari 2007 ingevoerde nieuwe structuur van Servatius teruggedraaid. Vanaf 1 januari 2010 treedt Servatius klanten en samenwerkingspartners niet meer tegemoet vanuit verschillende bedrijven, met elk een eigen vestiging, maar werkt de corporatie vanuit één centrale kantoorlocatie. Dit met uitzondering van Servatius Service & Onderhoud, dat gevestigd is gebleven op de bestaande locatie.

Blijkens de website van Servatius, geraadpleegd op 1 april 2010, heeft Servatius op 31 maart 2010 een nieuwe Raad van Toezicht geïnstalleerd. De door de minister voor WWI benoemde externe toezichthouder is per 1 april 2010 bij Servatius vertrokken. Ook is rond die tijd de werving van een nieuwe directeur-bestuurder van start gegaan. Blijkens de advertentie heeft Servatius een directeur-bestuurder voor ogen, die een “echte volkshuisvester” is, en die in die hoedanigheid “het als een uitdaging ziet om Servatius als actieve ‘buurtcorporatie’ weer op de kaart te zetten en trots terug te brengen in de organisatie”.

6.5 Reflectie

6.5.1 Algemeen

Vooraf zij opgemerkt dat deze paragraaf mijn persoonlijke reflectie bevat op de resultaten van de meervoudige gevalsstudie. Zij is niet bedoeld als samenvatting van de caserapportages inclusief naschrift over Meavita (paragraaf 6.3.3), MeanderGroep Zuid-Limburg (paragraaf 6.3.4), Eigen Haard (paragraaf 6.4.3) en Servatius (paragraaf 6.4.4).

De dynamiek van maatschappelijke ondernemingen

De caserapportages inclusief naschrift laten de dynamiek van maatschappelijke ondernemingen zien. Ze geven inzicht in het denken en doen van de vier geselecteerde maatschappelijke ondernemingen in 2006 en in de ontwikkelingen die zich in de daaropvolgende jaren, vanaf 2007 tot voorjaar 2010,²⁹⁰ bij deze organisaties hebben voltrokken. Duidelijk zichtbaar is het hoge tempo waarin ontwikkelingen binnen maatschappelijke ondernemingen zich voltrekken, zowel positieve als negatieve.

Het jaar 2006 als vertrekjaar voor de meervoudige gevalsstudie

Het jaar 2006 waarin de interviews zijn gehouden, waarna de vier organisaties zijn gevolgd, is een interessant vertrekjaar gebleken voor de meervoudige gevalsstudie. Ten tijde van de interviews in 2006 stonden de beide zorgorganisaties aan de vooravond van de invoering van de Wmo per 1 januari 2007. Dat deze stelselwijziging een forse verschuiving van complexere (HH2) naar eenvoudige hulp bij het huishouden (HH1) met zich mee zou brengen, hebben zij, evenals alle andere organisaties in de VVT-sector, niet kunnen voorzien.²⁹¹ Voor Stichting Meavitagroep in Den Haag kwam daar nog het besluit bij om per 1 januari 2007 te fuseren met Stichting Sensire & Thuiszorg Groningen. De naschriften bij de case Meavita en de case MeanderGroep Zuid-Limburg geven voor beide zorgorganisaties inzicht in de gevolgen van de invoering van de Wmo. Het naschrift bij de case Meavita laat daarenboven zien hoe het fusiebesluit heeft uitgepakt.

De corporatiesector kwam in 2006 onder grote politieke druk te staan om maatschappelijk gewenste investeringen te intensiveren.²⁹² Sinds 2004 was op landelijk niveau de kritiek op de sector dat (veel) corporaties te weinig investeerden in woningbouw en de aanpak van kwetsbare wijken. Ze zouden hun (groeiende) maatschappelijk vermogen beter moeten inzetten. De woningcorporaties daarentegen vonden dat het Rijk door gedetailleerd ingrijpen onvoldoende recht deed aan hun positie als zelfstandige maatschappelijke onderneming en wilden meer ruimte voor (maatschappelijk) ondernemerschap.

²⁹⁰ De tekst van de caserapportages met naschrift en van deze reflectie is afgesloten op 15 april 2010.

²⁹¹ De forse verschuiving van HH2 naar HH1 als gevolg van de invoering van de Wmo kwam voor de gehele sector verpleging, verzorging en thuiszorg onverwacht (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2).

²⁹² Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.3 en 4.3.4.

Tegen deze achtergrond had toenmalig VROM-minister Sybilla Dekker een nieuw arrangement tussen overheid en woningcorporaties voor ogen, met als belangrijkste doelen het zekerder stellen van de prestaties van de woningcorporaties en de inzet van hun maatschappelijk gebonden vermogen, alsmede het vergroten van de ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap van corporaties. De voorstellen daarvoor had zij in december 2005, na een reeks van adviezen, gepresenteerd in haar 'Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties (VROM, 2005).²⁹³ Aangezien het nieuwe stelsel 'Europaproef' moest zijn waar het staatssteun betreft, was in die beleidsvisie een scheiding voorgesteld tussen de sociale activiteiten met staatssteun en de commerciële activiteiten zonder staatssteun van de woningcorporaties. De beleidsvisie van Dekker heeft niet tot besluitvorming geleid, mede door haar vervroegde aftreden in september 2006. Haar opvolger in het rompkabinet Balkenende-III, Pieter Winsemius, zette de corporatiesector onder druk om snel te komen met plannen om te investeren in aandachtswijken, anders zou het nieuwe kabinet hun vermogen afroemen. Het 'Antwoord aan de samenleving' van de woningcorporaties verenigd in Aedes, d.d. 31 januari 2007, kwam dan ook niet als een verrassing. Dit 'Antwoord' verwoordt de eigen ambities van de branche om de investeringen en prestaties op een vijftal thema's te intensiveren en garanderen.²⁹⁴

De cases Meavita en Servatius

De cases Meavita en Servatius zijn eind 2005 samen met de andere twee cases geselecteerd als voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen. Ze hebben zich echter ontwikkeld tot voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen die in ernstige financiële problemen zijn geraakt, waarbij Stichting Meavitagroep te Den Haag zelfs niet heeft kunnen overleven. Terugkijkend op de interviews in 2006 is het opmerkelijk dat juist Meavita en Servatius vonden dat ze te weinig ruimte hadden voor (maatschappelijk) ondernemerschap. Ook valt op dat juist Meavita en Servatius bezig waren met ambitieuze, risicovolle projecten. Meavita in Den Haag was bezig met de ontwikkeling van 'Meavita Thuis', later omgedoopt tot 'TV-Foon project', dat door kenners als een 'zeer gedurfd project' werd gezien. Servatius had in het jaar 2000 de Spaanse architect Santiago Calatrava aangetrokken voor het ontwerp van de universitaire Campus Maastricht, en verwachtte ten tijde van het interview om medio 2007 te kunnen starten met de daadwerkelijke bouw. Campus Maastricht, waarvan de bouw uiteindelijk in november 2008 van start ging, werd alom gezien als een 'prestigieus project'.

6.5.2 De uitkomsten van de interviews

In paragraaf 6.2.4 is een overzicht gegeven van de gespreksthema's van de interviews en het oogmerk ervan. Aan de hand hiervan wordt in deze paragraaf gereflecteerd op de uitkomsten van de interviews. Om ontwikkelingen in de tijd rond een bepaald

²⁹³ Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.3.

²⁹⁴ Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.4.

gespreksthema te laten zien, wordt soms ook het naschrift in de beschouwing betrokken.

Opmerking hierbij is dat in de interviews ook andere onderwerpen spontaan aan de orde zijn gekomen. Zo is in de interviews met de twee zorgorganisaties gesproken over de Wet maatschappelijke ondersteuning, schaalvergroting en marktwerking. Deze onderwerpen komen in paragraaf 6.5.3 aan de orde, waarin de beide zorgorganisaties met elkaar vergeleken worden.

Deel 1: De eigen organisatie als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context

Maatschappelijke onderneming/ maatschappelijk ondernemerschap

Geconstateerd kan worden dat de beide woningcorporaties ten tijde van de interviews in de gedachtevorming rond maatschappelijke onderneming/maatschappelijk ondernemerschap verder zijn dan de twee zorgorganisaties. Zij kunnen duidelijker dan de twee zorgorganisaties aangeven wat zij in hun specifieke context onder het begrip maatschappelijke onderneming verstaan.

Bij Eigen Haard als maatschappelijke onderneming draait het volgens de ondervraagde om de bijdrage die de corporatie levert aan de maatschappij, primair op het gebied van de volkshuisvesting. En van daaruit ga je als corporatie ondernemen: je gaat op zoek naar kansen, naar mogelijkheden, je kijkt hoe je dingen met elkaar kunt verbinden. Dat betekent ook dat je ondernemersrisico draagt. Hierbij zij opgemerkt dat de ondervraagde in feite zegt dat Eigen Haard als maatschappelijke onderneming een maatschappelijke missie heeft, die al ondernemend ‘handen en voeten’ krijgt.

Wat betreft die bijdrage aan de maatschappij, wil Eigen Haard als maatschappelijke onderneming een ‘brede volkshuisvester’ zijn. Daarmee pakt de corporatie zowel qua doelgroep als qua activiteiten haar taak breder op dan de traditionele woningcorporatie die gewoon een goede ‘sociale huisvester’ wilde zijn. Qua doelgroep wil Eigen Haard zich niet beperken tot de traditionele doelgroep van mensen met een smalle beurs die niet zelfstandig in hun woonbehoeften kunnen voorzien, maar ze wil er zijn voor alle inkomensgroepen, om ook te zorgen voor een ongedeelde stad en ongedeelde wijken. Qua activiteiten wil Eigen Haard zich niet alleen richten op ‘de stenen’, maar ook op de woonomgeving en ontplooit de corporatie allerlei activiteiten om te komen tot leefbare buurten en wijken, meestal in samenwerking met andere maatschappelijke spelers. Interessant is dat we bij Eigen Haard het verband tussen oriëntatie en ondernemingsvorm kunnen herkennen. Qua ondernemingsvorm is Eigen Haard in 2002 veranderd van een vereniging in een stichting. Dat weerspiegelt de overgang die in het organisatieconcept is gemaakt van het leveren van een bijdrage aan een min of meer gesloten groep naar het leveren van een bijdrage aan de omgeving in meer algemene zin, ofwel in termen van Van Dinten (2003) de overgang van groepsgeoriënteerde doelgerichtheid naar omgevingsgeoriënteerde doelgerichtheid.

Hoewel het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ voor Eigen Haard ten tijde van het interview helder was - waarbij het voor de corporatie ook duidelijk was dat het bij hen niet gaat om ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ (People, Planet,

Profit), maar “veel meer om de definitie van de maatschappelijke onderneming van het CDA”²⁹⁵ - werd de term maatschappelijke onderneming op de website (nog) niet gebruikt, ook niet in de formulering van de missie. Zoals beschreven in het naschrift, is dat in 2007 met de herformulering van de missie veranderd.

Woningcorporatie Servatius en wel in het bijzonder de toenmalige directeur-bestuurder van Servatius,²⁹⁶ had ten tijde van het interview al fundamenteel nagedacht over de positie van de corporatie als maatschappelijke onderneming in relatie tot de overheid, tot andere maatschappelijke organisaties en tot de klanten. Het beleidsplan 2005-2010 ‘Maatschappelijk ondernemen in de Euregio’ was daar de schriftelijke neerslag van.

Wat betreft de relatie met de overheid wil Servatius als maatschappelijke onderneming volgens de ondervraagde “een soort eigenwijze corporatie zijn die heel goed weet waarvoor we de dingen doen en wat we moeten doen”. In de visie van Servatius is het overheidsbeleid daarvoor “alleen maar remmend”. Dat remt op ondernemerschap en ook op waar je maatschappelijke opgaven moet oppakken. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 6.5.4, waarin de beide woningcorporaties met elkaar vergeleken worden.

Waar het gaat om de te bedienen doelgroepen wil Servatius ten tijde van het interview het hybride karakter van de corporatie als maatschappelijke onderneming versterken. In de visie van de directeur-bestuurder kan een eigentijdse corporatie zich niet uitsluitend op de onderkant van de markt richten en ook niet uitsluitend op de mensen met een betere portemonnee. Het gaat om het zoeken naar de balans en die balans denkt Servatius te vinden door het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ goed uit te bouwen, want dat begrip heeft volgens de ondervraagde de potentie in zich dat je meer doelgroepen bedient en een HEMA en Bijenkorf tegelijk bent. De kunst van het maatschappelijk ondernemerschap is dan om “twee filialen onder één dak in de lucht te houden”. Opgemerkt kan worden dat Servatius sterk denkt in termen van de verschillen tussen doelgroepen, waarbij de corporatie zich richting verschillende doelgroepen wil profileren.

Waar het gaat om de taak van Servatius als maatschappelijke onderneming, kiest de corporatie voor een nieuwe invulling van het begrip ‘volkshuisvesting’. Dit begrip stond in het verleden voor het beschikbaar stellen van goede en betaalbare woningen, voor zichtbare en tastbare stenen. Servatius wil echter meer op buurt- en wijkniveau en ook veel breder werken. Daarbij houdt de corporatie zich ook bezig met leefbaarheidsvraagstukken en met vraagstukken op het raakvlak van wonen en zorg en van wonen en welzijn. De taak van Servatius als maatschappelijke onderneming laat zich volgens de geïnterviewde directeur-bestuurder het beste omschrijven als ‘samenlevingsopbouw met vastgoedbeheer’. Daarbij wordt nauw samengewerkt met andere spelers op het maatschappelijke middenveld.

²⁹⁵ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.2.

²⁹⁶ De toenmalige directeur-bestuurder van Servatius, Leks Verzijlbergh, was de ondervraagde in het interview voor deze case.

Hoewel zorgorganisatie Meavita in Den Haag zichzelf ten tijde van het interview op haar website aanduidde als maatschappelijke onderneming, was het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ voor Meavita (nog) niet helemaal helder. Ze hadden uit de praktijk echter wel een aantal voorbeelden waarvan ze zeiden: ‘kijk, dat bedoelen we ermee’. De ondervraagde gaf als voorbeeld het project ‘Meavita Thuis’. Meavita had volgens de ondervraagde bij dit project geen grote, beursgenoteerde concerns zoals Philips of KPN betrokken, want dan zou al het geld wat met het project verdiend zou worden naar de aandeelhouders van Philips of KPN gaan, terwijl Meavita als maatschappelijke onderneming juist voor ogen had dat dit geld grotendeels in de zorg zou blijven. Mijns inziens is dit een vreemd argument. Meavita Thuis is ontwikkeld in nauwe samenwerking met het bedrijf Impact, dat toch ook geen bedrijf zonder winstoogmerk is.

Nu we weten dat het project ‘Meavita Thuis’, later omgedoopt tot ‘TV-Foon project’, is uitgelopen op een mislukking die het concern Meavita Nederland 14 miljoen euro heeft gekost, is het enigszins wrang dat Meavita Den Haag ten tijde van het interview juist dit project zag als voorbeeld van ‘maatschappelijk ondernemen’. Uit de rapportage van het College Sanering Zorginstellingen (CSZ, 2009) blijkt dat Meavita Den Haag heeft geïnvesteerd in de benodigde infrastructuur en in de aanschaf van 10.000 TV-Foon kastjes. In totaal bedroegen de kosten voor Meavita Den Haag rond € 9,7 miljoen terwijl een subsidie werd verleend van in totaal rond € 6,5 miljoen door de NZa en Zorgkantoor Haaglanden. Echter, de nieuwe bestuursvoorzitter van Sensire/Thuiszorg Groningen, afkomstig uit Den Haag, schafte vlak voor de fusie tot Meavita Nederland nog eens 15.000 kastjes aan, waar geen subsidie tegenover stond. Voor het concern Meavita Nederland werd het TV-Foon project door deze investering een grootschalig project, waarvan de risico’s niet waren afgedekt.

Opmerkelijk is dat Thuiszorg Groningen blijkens de Jaarrekening 2007 voor vier miljoen euro heeft meebetaald aan het verlies dat het TV-Foon project heeft opgeleverd. Het is namelijk moeilijk in te zien waarin de toegevoegde waarde van dit project voor deze werkmaatschappij zou moeten liggen. Thuiszorg Groningen was voor de fusie tot Meavita Nederland al betrokken in Koala, een samenwerkingsverband voor zorg op afstand tussen zorgverzekeraar Menzis, Thuiszorg Groningen en KPN. In vergelijking met het TV-Foon project was het Koala project kleinschaliger en mijns inziens beter doordacht. In 2007 en 2008 is onder de naam Koala in de provincie Groningen een proef gehouden op het gebied van telecare en telecure met circa 600 patiënten/cliënten. Op het project is wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. Daar zijn voor Thuiszorg Groningen lessen uit voortgekomen.²⁹⁷

De ten tijde van het interview nog zeer jonge (fusie)organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg had in de zogenoemde Contourennota voor de nieuwe fusieorganisatie weliswaar de term ‘maatschappelijke onderneming’ gehanteerd, maar dat was niet de

²⁹⁷ Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek hebben Menzis en KPN in 2009 besloten het Koala project ‘op te schalen’ tot een ‘Koala onderneming’, met als kernactiviteiten het adviseren van zorgorganisaties, het implementeren van eHealth diensten en innoveren. Zie www.koalaweb.nl/

uitkomst van een bewuste discussie over maatschappelijk ondernemen/maatschappelijke onderneming. Binnen de organisatie werden dergelijke discussies volgens de ondervraagde ook niet vaak gehouden, maar wel binnen de brancheorganisaties. Daarbij ging het om vragen zoals: Wat is maatschappelijk ondernemerschap? Hoe ver ga je met maatschappelijk ondernemen. Waar begint commercieel werken? De ondervraagde wees er in dit verband op, dat in de thuiszorg veelvuldig “de grenzen van het maatschappelijk ondernemen met AWBZ-geld worden overtreden”. Feitelijk sprak hij over het verschijnsel van de zogenoemde ‘cowboys in de thuiszorg’. Dat zijn thuiszorgondernemers die slechte zorg verlenen, maar wel winst in eigen zak steken.²⁹⁸ Mijns inziens is de term ‘maatschappelijk ondernemen’ op dergelijke ‘cowboys in de zorg’ absoluut niet van toepassing.

MeanderGroep Zuid-Limburg als maatschappelijke onderneming is er volgens de ondervraagde niet om winst te maken, maar wil bijdragen aan het optimaliseren van het voorzieningenniveau in de regio en wil er mede zijn voor de meest kwetsbaren in de samenleving. Dat kan betekenen dat de zorgorganisatie aan de bovenkant van de samenleving ondernemende activiteiten ontplooit. Uit het voorbeeld van het zorghotel voor de beter gesitueerden in Heerlen blijkt dat de MeanderGroep de zogenoemde ‘Robin Hood-tactiek’ (De Waal, 2008) hanteert: de zorgorganisatie onderneemt marktgerichte (commerciële) activiteiten en de winst daarvan wordt aangewend voor de maatschappelijke taak.

Organisatiefractal als ideaalmodel maatschappelijke onderneming

De organisatiefractal van Van Dinten (2003) is voorgelegd en toegelicht als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming (zie Bijlage, Checklist, figuur 1 en toelichting). Het ging er hierbij om te toetsen of de organisatiefractal de geïnterviewden aanspreekt als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming en of ze het werken overeenkomstig de organisatiefractal in de eigen organisatie herkennen.

De vertegenwoordigers van alle vier de organisaties vonden de organisatiefractal aansprekend en herkenbaar. Hoewel het hier slechts vier waarnemingen betreft, is het toch een indicatie voor de bruikbaarheid van de organisatiefractal voor maatschappelijke ondernemingen.

Missiestatement van de organisatie

In aansluiting op de bespreking van de organisatiefractal is stilgestaan bij het missiestatement van de organisatie. Daarbij werd de organisatiefractal gebruikt als referentieschema. Aan de hand van vragen werd geprobeerd na te gaan of de geselecteerde maatschappelijke onderneming een ‘echt’ organisatieconcept heeft dat in het maatschappelijke staat, waarover iedereen in de organisatie het eens is, en dat in voortdurende discussie met alle betrokkenen tot realisatie wordt gebracht. Met andere woorden: heeft de missie de betekenis van een organisatieconcept van een maat-

²⁹⁸ Zie NRC Handelsblad, ‘Als ’t niet bevalt heet ’t markt’, 9 juli 2009. Hierin geeft toenmalig staatssecretaris van VWS Jet Bussemaker de bovenstaande definitie van ‘cowboys in de zorg’. Zie ook de Volkskrant, ‘Onnozelen en cowboys in de thuiszorg’, 20 januari 2007.

schappelijke onderneming als basis voor transformatie en realisatie? (zie de drie criteria in paragraaf 5.3.1: overeenstemming, ‘taal van de buitenkant’, inrichtingscomponent). Zo werd hier gesproken over de taal waarin het missiestatement staat. Wat vindt de ondervraagde hier bij nadere beschouwing van? Is het statement geschreven in een ‘taal van de buitenkant’? Of staat het in een ‘taal van de binnenkant’?

Ten tijde van het interview luidt de missie van zorgorganisatie Meavita in Den Haag als volgt: ‘Meavita zorgt ervoor dat een ieder die dat wenst zo lang mogelijk de regie over het eigen leven kan blijven voeren.’ Ik deel de mening van de ondervraagde dat dit een missie is die in het maatschappelijke staat (‘taal van de buitenkant’). Mijns inziens is dit een aansprekende missie.

Meavita heeft ook vijf kernwaarden geformuleerd, waarop mensen haar mogen aanspreken: vakbekwaam, betrouwbaar, vraaggericht, resultaatgericht en trots. Opvallend is hier het ontbreken van de mijns inziens belangrijkste kernwaarde voor een zorgorganisatie: ‘betrokken’. Ook staat de kernwaarde ‘vraaggericht’ in systeemtaal.

De ondervraagde van Meavita liet ook zien dat - overeenkomstig de organisatiefractal - de missie van Meavita basis was voor transformatie en realisatie. Meavita had volgens de ondervraagde haar imago helder gedefinieerd en het bedrijfsconcept was “volop in beweging om ervoor te zorgen dat je het type bedrijf bent dat ook die missie kan uitvoeren”.

Ten tijde van het interview heeft zorgorganisatie MeanderGroep Zuid-Limburg nog geen missie geformuleerd. Wel was geprobeerd in de Contourennota, die voorafgaande aan de fusie tussen Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander OZL was opgesteld, het organisatieconcept van de nieuw te vormen organisatie MeanderGroep Zuid-Limburg te verwoorden. Zoals beschreven in het naschrift (paragraaf 6.3.4) is in 2007 de zogenoemde ‘Missie en Visie MeanderGroep Zuid-Limburg’ vastgesteld. Dit vormt blijkens het betreffende document “binnen alle kwaliteitsprocessen de basis van waaruit gedacht en gewerkt wordt”.

Opgemerkt kan worden dat de ‘missie en visie’ van de MeanderGroep niet onder die noemer op de website staat. De ‘missie en visie’ lijkt voornamelijk bedoeld voor de mensen binnen de MeanderGroep als basis voor alle kwaliteitsprocessen. De zogenoemde ‘missie’ (zie naschrift voor de volledige formulering) geeft een opsomming van alle zaken waarvoor Meander-mensen aandacht hebben, en laat zich samenvatten als ‘Mensen met aandacht’. Deze zin hanteert de MeanderGroep als pay-off/slogan op de website en bij andere communicatie. Mijns inziens heeft de zogenoemde ‘missie’ in termen van de organisatiefractal niet de betekenis van een organisatieconcept als basis voor transformatie en realisatie. De missie heeft geen inrichtingscomponent: je kunt uit ‘mensen met aandacht’ geen bedrijfsconcept afleiden. De zogenoemde ‘visie’ - zie naschrift - heeft meer het karakter van een organisatieconcept in de zin van een concept dat aan de MeanderGroep ten grondslag ligt.

Ten tijde van het interview luidt de missie van Eigen Haard als volgt: 'Eigen Haard biedt als markt- en klantgerichte ondernemer woonproducten en -diensten aan van een goed kwaliteitsniveau, met een optimale balans tussen een verantwoord maatschappelijk en financieel rendement.' Mijn inziens staat deze missie in een 'taal van de binnenkant'. Zo zullen klanten en andere belanghebbenden op de vraag wat er verloren zou gaan als er bijvoorbeeld een bom zou vallen op Eigen Haard,²⁹⁹ waarschijnlijk geen antwoord geven in termen van maatschappelijk en financieel rendement. Tijdens het interview erkende de ondervraagde dat de missie niet gelukkig was geformuleerd, waarop hij de missie spontaan in een 'taal van de buitenkant' formuleerde.

Zoals beschreven in het naschrift (paragraaf 6.4.3) heeft Eigen Haard in 2007 haar missie geherformuleerd: 'Eigen Haard werkt als maatschappelijk ondernemer aan vitale wijken, waar het prettig wonen, werken en leven is in woningen van goede kwaliteit. We hebben oor voor onze klanten en oog voor de continuïteit van ons bedrijf. We bieden een inspirerende werkomgeving voor onze medewerkers waar ondernemend handelen en professionele ontwikkeling voorop staan.' Mijns inziens is dit - in tegenstelling tot de 'oude' missie - een aansprekende missie die in het maatschappelijke staat. De missie lijkt in termen van de organisatiefractal de betekenis te hebben van een organisatieconcept als basis voor transformatie en realisatie. Zo blijkt uit het naschrift dat Eigen Haard op basis van haar vernieuwde missie en zogenoemde identiteit een bedrijfsstrategie 2008-2015 heeft opgesteld, die zeven strategische ambities omvat, onderverdeeld in maatschappelijke ambities, bedrijfsambities en ambities voor de interne organisatie. Die ambities zijn weer omgezet in concrete acties.

Servatius heeft in 2005 in het beleidsplan 2005-2010 'Maatschappelijk ondernemen in de Euregio' een uitgebreide formulering van de missie opgenomen (zie paragraaf 6.4.4, caserapportage). Ten tijde van het interview heeft deze missie volgens de ondervraagde een breed draagvlak binnen de organisatie. Mijns inziens is dit een goed missiestatements, waarin helder wordt verwoord wat Servatius als maatschappelijke onderneming wil toevoegen aan de omgeving waarin de corporatie is gedacht. Heel kort samengevat luidt de missie: 'Wij gaan voor het wij(k)gevoel.'³⁰⁰ De achtergrond hiervan is dat Maastricht in de honderd jaar waarin Servatius actief is in die stad en de stad heeft mee helpen opbouwen, zich heeft ontwikkeld tot conglomeraat van lokale gemeenschappen, die sterk op hun buurt en wijk georiënteerd zijn. De buurten en wijken zijn te beschouwen als sociale netwerken, die het in de ogen van de corporatie waard zijn te behouden en waar mogelijk te versterken. Hierbij onderkent Servatius

²⁹⁹ Geïnspireerd door Collins en Porras (2006).

³⁰⁰ Sinds 2007 wordt de missie van Servatius op de website niet meer geformuleerd als: 'Servatius gaat voor het wij(k)gevoel' of 'Wij gaan voor het wij(k)gevoel', maar als 'Ik ga voor het wij(k)gevoel.' Dat staat ook op het T-shirt dat medewerkers van de corporatie bij gelegenheden dragen. Toelichting op de website hierbij is: 'Dit geldt voor alle medewerkers van Servatius, maar zeker ook voor bewoners. Want het werken aan gezonde wijken is een taak van ieder van ons. Alleen komen we nergens.' Mijns inziens is het vreemd om de formulering van een missie te beginnen met 'ik', zeker als het gaat om wij(k)gevoel.

dat je als corporatie wijkgevoel niet kunt maken of construeren, maar je kunt het wel *mogelijk* maken, samen met bewoners en andere partijen.

Bij het gespreksthema missie is ook een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling voorgelegd. Deze indeling is gebaseerd op een indeling die afkomstig is uit de praktijk van de coöperatieve Rabobank (Van Erk en Botter, 1996). Kijkend naar de gerichtheid van de doelstelling kunnen we een onderscheid maken tussen twee typen organisaties:

- Organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling ofwel een intern georiënteerde doelgerichtheid, kortweg aangeduid als intern georiënteerde organisaties.
- Organisaties met naar buiten gerichte doelstelling ofwel een extern georiënteerde doelgerichtheid, kortweg aangeduid als extern georiënteerde organisaties.

In de indeling zijn binnen het type extern georiënteerde organisaties twee subtypen of varianten onderscheiden. Daarbij streeft de organisatie naar het leveren van toegevoegde waarde voor de klant en/of het leveren van toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving (zie Bijlage, Checklist, thema c).

In de interviews is bevestigd en verhelderd – zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.6 – dat maatschappelijke ondernemingen een naar buiten gerichte doelstelling hebben. De doelstelling van maatschappelijke ondernemingen omvat niet alleen het leveren van toegevoegde waarde voor de klant, maar ook het leveren van toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving, waarbij het accent kan verschillen. In die zin hebben maatschappelijke ondernemingen een ‘dubbele opdracht’.

De vertegenwoordiger van zorgorganisatie Meavita in Den Haag plaatste Meavita bij “toegevoegde waarde voor de klant, met een beetje maatschappelijk eromheen”. Daarbij verwees hij naar projecten zoals ‘eenzaamheidsbestrijding onder ouderen’, die niet direct klantgedreven zijn, maar maatschappelijk gedreven. “Een dergelijk project is een maatschappelijk initiatief, maar het gaat natuurlijk uiteindelijk wel om die klant.” Opmerkelijk is zijn vervolg, dat mijns inziens een interne oriëntatie van Meavita blootlegde: “En je oefent er druk mee uit richting de beslissers Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Want op het moment dat het ons niet gegund wordt vallen een heleboel maatschappelijke projecten die je in de Wmo zou stoppen natuurlijk ook weg. Want dat zijn geen projecten waar we geld mee verdienen.” Dit verklaart waarom het later gevormde concern Meavita Nederland op haar website een totaaloverzicht van tien pagina’s van de maatschappelijke projecten op het gebied van zorg en welzijn had opgenomen.

De vertegenwoordiger van zorgorganisatie MeanderGroep Zuid-Limburg plaatste zijn organisatie “een beetje tussen de toegevoegde waarde voor de klant en de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving in”. De MeanderGroep biedt niet alleen zorg aan degenen die dat nu nodig hebben, maar zorgt er ook voor dat het voorzieningenniveau in de regio op peil blijft. Daarbij is de organisatie een groot voorstander van samenwerking met andere zorgorganisaties, zoals ook uit het naschrift blijkt.

Voor Eigen Haard ligt het accent op het leveren van toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving. Eigen Haard wil niet alleen goede en betaalbare woningen beschikbaar stellen, maar de corporatie werkt ook aan vitale wijken in de breedste zin van het woord.

Voor Servatius ligt het accent op het leveren van toegevoegde waarde voor de klant en zijn sociale netwerk. ‘Sociale netwerk’ heeft dan betrekking op het sociale netwerk van de klant in zijn wijk. Servatius wil niet alleen goede en betaalbare woningen beschikbaar stellen, maar gaat voor ‘samenlevingsopbouw met vastgoedbeheer’.

Ruimte voor (maatschappelijke) ondernemerschap

Zoals reeds opgemerkt is het opvallend dat juist Meavita en Servatius ten tijde van het interview vonden dat ze te weinig ruimte hadden voor (maatschappelijk) ondernemerschap. Achteraf gezien was dat mijns inziens een indicatie dat Meavita en Servatius minder geneigd waren grenzen aan hun ambities te stellen dan de twee andere maatschappelijke ondernemingen.

Meavita ervaart ten tijde van het interview dat het overheidsbeleid en het systeem van wet- en regelgeving haar belemmert in het ondernemen en het al ondernemend realiseren van haar missie. De ondervraagde geeft als voorbeeld het fenomeen van de productieafspraken waaraan een AWBZ-zorgaanbieder is gebonden, wat in de praktijk veelal een door het zorgkantoor opgelegd productieplafond is. Ook de indicatiestelling door het CIZ wordt ervaren als een beperkend kader. Mijns inziens had Meavita terecht kritiek op het fenomeen van de productieafspraken, dat haaks staat op marktwerking, en op de indicatiestelling door het CIZ, die zeker voor zorginstellingen die belevingsgerichte zorg willen verlenen een beperkend kader vormt. Dat neemt niet weg dat Meavita Den Haag, zoals beschreven in het naschrift, onnodig verlies heeft geleden door zorg te leveren waar geen indicatie voor was gesteld. Bij werkmaatschappijen Sensire en Thuiszorg Groningen heeft ‘overproductie’ van AWBZ-zorg tot onnodig grote verliezen geleid.

Servatius ervaart ten tijde van het interview het overheidsbeleid als remmend voor ondernemerschap, voor waar je als corporatie maatschappelijke opgaven moet oppakken en voor de uitoefening van commerciële taken die nodig zijn om de sociale taak goed uit te voeren. Anderzijds vond de geïnterviewde directeur-bestuurder dat een maatschappelijke onderneming ook ruimte moet *nemen* en dat Servatius “niet het braafste jongetje van de klas” hoefde te zijn. Als maatschappelijke onderneming moet je “je nek durven uitsteken”. Dat geldt volgens de ondervraagde zeker als de regels van het spel niet helemaal duidelijk zijn. Wat dit laatste betreft verwijzen we naar de herziening van het corporatiestelsel op voorstel van oud-minister Van der Laan voor WWI (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.8). In zijn brief van 12 juni 2009 aan de Tweede Kamer met ‘Voorstellen woningcorporatiestelsel’ schrijft Van der Laan dat in de afgelopen periode het werkdomein van woningcorporaties in diverse gevallen onderwerp van discussie is geweest. “Een duidelijk(er) bepaling van wat mag en niet mag is gewenst”, aldus Van der Laan.

Eigen Haard acht zichzelf ten tijde van het interview redelijk in staat om de ruimte te *nemen* om gewoon te blijven ondernemen en haar maatschappelijke taak in te vullen. Wel wordt het partnerschap met de gemeenten als lastig ervaren omdat die in de samenwerking “alles op Eigen Haard proberen te verhalen”.

De bestuurder van de MeanderGroep is van mening dat er niet te weinig ruimte voor ondernemerschap is in de zorg. “Maar als je voortdurend bezig bent op de vierkante centimeter om je aanbestedingen binnen te halen, heb je daar geen tijd meer voor.” Hier stuiten we op een paradox. Met de Wmo is de beleidskeuze gemaakt marktwerking in de hulp bij het huishouden te introduceren. De introductie van marktwerking heeft gestalte gekregen in de vorm van aanbesteding van de hulp bij het huishouden door gemeenten. Waar het overheidsbeleid veronderstelt dat door de introductie van marktwerking de prikkels voor ondernemerschap worden vergroot, zien we in de praktijk dat organisaties zoals de MeanderGroep door tijdrovende Wmo-aanbestedingen met daarbij nog AWBZ-aanbestedingen, niet meer toe komen aan ondernemerschap.

Horizontale verantwoording en intern toezicht

Meavita in Den Haag heeft verschillende stakeholders, waaronder de cliëntenraad, die wordt beschouwd als een heel belangrijke stakeholder. De Raad van Bestuur heeft met een aantal partijen regulier overleg. Strategische partners zijn aan de voorkant van het beleidsproces betrokken. De maatschappelijke inbedding van Meavita is volgens de ondervraagde inmiddels wel gewaarborgd. Maar het zou toch “prettig zijn als je daar met elkaar wat helderder afspraken over maakt in de zin van: voor wie verantwoord je je nu eigenlijk?”

De nieuwe fusieorganisatie MeanderGroep Zuid-Holland hecht volgens de ondervraagde als maatschappelijke onderneming groot belang aan de dialoog met stakeholders en streeft ernaar die dialoog de komende tijd steeds meer vorm te geven. Het naschrift laat zien dat de MeanderGroep hieraan heeft gewerkt.

De vertegenwoordigers van beide woningcorporaties laten in het interview zien dat hun organisatie werkt maakt van horizontale verantwoording en de dialoog met belanghebbenden. Zo hebben beide corporaties vormen van overleg met bewonerscommissies, de huurdersvereniging en samenwerkingspartners zoals zorg- en welzijnsinstellingen. Daarnaast wordt met relevante gemeenten overlegd over de totstandkoming, voortgang en realisatie van prestatieafspraken, eventuele knelpunten en nieuwe ontwikkelingen. Eigen Haard maakt binnen Amsterdam ook concrete afspraken met stadsdelen over de aanpak van bepaalde buurten en wijken. Ook heeft Eigen Haard een Raad van Advies.

Het interne toezicht van Meavita is volgens de ondervraagde “gedegen”. De nieuwe MeanderGroep heeft statuten en reglementen van de Raad van Bestuur en Raad van

Toezicht gebaseerd op de Zorgbrede Governancecode.³⁰¹ Bij Servatius is in de achterliggende jaren de relatie tussen de Raad van Toezicht en het bestuur verder geprofessionaliseerd. Op het moment van het interview voldoet het interne toezicht volgens de geïnterviewde directeur-bestuurder aan de eisen van de tijd. Maar de corporatie houdt er rekening mee dat er nieuwe eisen voor het interne toezicht zullen voortvloeien uit de nog lopende discussie over het functioneren en de toekomst van de woningcorporaties. Bij Eigen Haard wordt de Raad van Commissarissen (RvC) ten tijde van het interview nog tamelijk sterk gedomineerd door een fusieverleden, waarbij twee redelijke ruime RvC's zijn samengevloeid. De corporatie wil terug naar een vrij compacte RvC, waartoe is aangegeven welke competenties in de RvC aanwezig moeten zijn en functieprofielen voor commissarissen zijn vastgesteld.

Deel 2: Het bedrijven van marketing door de eigen organisatie, die een maatschappelijke onderneming wil zijn

Meavita

Van de vier geselecteerde organisaties bleek Meavita in Den Haag verder dan de andere organisaties te zijn in het denken over marketing en het daadwerkelijk bedrijven van marketing. Meavita was ook de enige organisatie met een afzonderlijke afdeling Marketing en Communicatie. Het hoofd van deze afdeling was de ondervraagde in het interview dat voor deze case is afgenomen. Waar het gaat om marketing hanteerde hij als uitgangspunt dat Meavita als zorgorganisatie en maatschappelijke onderneming, marketing moest bedrijven op een manier die bij haar past. Dit uitgangspunt wordt door mij onderschreven (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.6.1). In dit interview is het diepste ingegaan op marketing.

Bij de vorming van de afdeling Marketing en Communicatie heeft Meavita er - tegen het advies van een externe adviseur in - op gelet dat er niet zomaar allemaal marketingmensen van buiten werden binnengehaald; mensen die én de zorg niet kennen én marketing willen bedrijven op een manier die niet past bij de organisatie. Mijns inziens is dit voor alle zorgorganisaties die een marketingafdeling willen opzetten van belang.

Als het gaat om marketing moet je volgens de ondervraagde bij je identiteit³⁰² blijven. Waar was ik ook al weer voor in het leven? En van daaruit moet je gaan kijken: wat kan marketing dan bijdragen? Je bent in het leven om mensen te helpen. Dan is marketing er niet voor bedoeld om ze allemaal dingen aan te smeren. Het is alleen op een andere manier kijken naar waar je mee bezig bent. Uit het interview blijkt dat zorgmedewerkers toch vaak wantrouwig tegenover marketing staan. Als aan hen gevraagd wordt om bij de klant nieuwe producten en diensten onder de aandacht te brengen, zien ze niet onmiddellijk het verband met het ontdekken van latente

³⁰¹ Op 1 januari 2010 is de vernieuwde Zorgbrede Governancecode 2010 in werking getreden. Deze code vervangt de 'oude' code die sinds 2006 van kracht was. De code geldt als lidmaatschapscis voor de leden van de brancheorganisaties.

³⁰² In termen van de organisatiefractal van Van Dinten gaat het om het organisatieconcept.

behoeften van de klant en klanten helpen, maar interpreteren ze dat als ‘ik moet nieuwe diensten en producten verkopen’.

Waar het gaat spanningsvelden rond de toepassing van de marketingfilosofie, noemt de ondervraagde onder meer de financieringssystematiek. Zo zou je verwachten dat Meavita met het verlenen van vraaggerichte, belevingsgerichte zorg al dicht staat bij wat de marketingfilosofie beoogt. Meavita is daar volgens de ondervraagde wel naar op weg, maar je moet niet vergeten waar de organisatie vandaan komt. Meavita was net als andere zorgaanbieders verworven tot een organisatie die in feite gewoon standaardproducten en -diensten aanbiedt, met weinig oog voor wat de klant wil. En veel in de financiering stimuleert dat je dat blijft doen. Meavita is daarom voorstander van *vraaggestuurde zorg*, waarbij de vrager niet slechts richting geeft aan de invulling van de zorg, maar zelf de financiële middelen in handen heeft om de zorg in te kopen en direct beslist over de invulling van de zorg (‘wie betaalt, bepaalt’). Hierbij valt te denken aan het PGB.

Ruil wordt vrij algemeen gezien als kern van de marketing. Maar naar de mening van de ondervraagde klopt het voorgelegde model van de marketingruil (zie Bijlage, Checklist, figuur 2) niet voor de zorg. Vervolgens is de volgende vraag voorgelegd: Gaat het bij marketing voor een zorgorganisatie om activiteiten gericht op het bevorderen van ruil? Of is marketing voor een zorgorganisatie vooral actief bezig zijn met en voor klanten, waarbij het met name gaat om activiteiten die gericht zijn op het scheppen van waarde voor de klant? In de ogen van de ondervraagde gaat het om het laatste. Zo bleek tussen ons overeenstemming te bestaan over de volgende definitie van marketing voor een zorgorganisatie, die een maatschappelijke onderneming wil zijn: *Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht waarde voor de klant te scheppen*. Hieraan is als randvoorwaarde de financiële stabiliteit van de zorgorganisatie te koppelen. Ook bleken we beiden van mening te zijn dat zorgorganisaties moeten oppassen dat ze niet zomaar begrippen en mechanismen uit de ‘gewone’ marketing transplanteren naar de eigen organisatie. “Want voor je het weet gaan ze een CRM systeem inrichten en zeggen ze: je moet aan cross-selling doen. En dan wordt klantwaarde gedefinieerd als financiële waarde van de klant”, aldus de ondervraagde.

Met betrekking tot de voorgelegde tabel Oriëntatie qua houding en gedrag (zie Bijlage, Checklist, tabel 1) was de ondervraagde het in principe eens met de stelling dat een intern georiënteerde houding en gedrag niet past bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing. Maar hij wees er wel op dat het bedrijf voldoende geld moet genereren om te kunnen blijven voortbestaan en in de zorg te kunnen investeren. In dit kader onderzocht Meavita de mogelijkheid om met aanvullende diensten en producten extra inkomsten te genereren. Een situatie waarin dergelijke diensten en producten, zoals alarmering, alleen maar geld kosten, vond Meavita bedrijfseconomisch ongewenst. Hierbij zij opgemerkt dat een extern georiënteerde houding en gedrag niet betekent dat je bij het introduceren van allerlei nieuwe aanvullende diensten en producten vanuit het streven naar meer service, geen aandacht hebt voor kosten en opbrengsten.

Naar aanleiding van de tabel schetste de ondervraagde ook de problematiek waar Meavita tegenaan gelopen was bij de invoering van de marketingfunctie: medewerkers op de werkvloer ervaren allerlei ingrepen die *er op lijken* dat de organisatie in een interne oriëntatie gaat staan. Zo werd door Meavita vanuit de marketingoptiek het gebruik van billboardreclame en bus- en tramreclame in Den Haag als noodzakelijk beschouwd. Maar in de beleving van de zorgverleners is al het geld dat niet naar de patiënt of cliënt gaat “allemaal onzin”. Naar de mening van de ondervraagde is hier sprake van een “cultuurclash”. Over de noodzaak van reclame voor zorgorganisaties kan worden opgemerkt, dat voor de snelgroeïende thuiszorgorganisatie Buurtzorg Nederland mond-tot-mondreclame voldoende is gebleken.³⁰³

Wat de concrete activiteiten van Meavita onder de noemer marketing betreft, was de zorgorganisatie ten tijde van het interview bezig een sociaal-economische kaart van de regio te maken. Dan kun je een aantal scenario's voor de regio ontwikkelen en weet je in ieder geval hoe je markt eruitziet. Marketing, zo benadrukte de ondervraagde, is ook kijken: wat is nu eigenlijk onze markt? En wat doet daar de concurrent precies in? Dit roept de vraag op in hoeverre andere zorgorganisaties inzicht hebben in hun markt. Mijn veronderstelling is dat zorgorganisaties met een duidelijke groei-doelstelling zoals Meavita destijds, hierin voorop lopen.

In het verlengde van het bovengenoemde marktonderzoek deed Meavita behoefte-onderzoek naar wat klanten willen en verlangen. De zorgorganisatie was bezig met productontwikkeling voor bestaande klanten, maar dacht ook na over het betreden van nieuwe markten. Voor een deel betrof dat nieuwe markten voor bestaande producten, zoals Leiden en Zoetermeer. Maar Meavita onderzocht ook de mogelijkheid om met nieuwe producten op nieuwe markten te komen.

MeanderGroep Zuid-Limburg

De geïnterviewde bestuurder van de MeanderGroep, die voor de fusie bestuursvoorzitter was van Zorggroep Thuis, liet zien dat de context waarin zorgorganisaties opereren van invloed is op de noodzaak om aan marketing te doen. Zo zat het vroegere Zorggroep Thuis als aanbieder van thuiszorg, bij het vormen van de nieuwe fusieorganisatie al veel dichterbij de weg naar marketing dan voormalig Zorggroep Meander OZL als aanbieder van verpleeg- en verzorgingshuiszorg. “De intramuralen hoefden niets aan marketing te doen, maar in de thuiszorg moesten wij wel. Kraamzorg en AWBZ was een open markt geworden, waarin je jezelf moest onderscheiden.”

Met betrekking tot de voorgelegde tabel Oriëntatie qua houding en gedrag (zie Bijlage, Checklist, tabel 1) was de ondervraagde het eens met de stelling dat een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van de tabel, niet past bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing. Evenals de vertegenwoordiger van Meavita verwees hij hier naar een aantal service-activiteiten, zoals mensen helpen bij het invullen van hun belastingformulier, die “misschien geld kosten, maar die we toch voeren om mensen te helpen”. Hij vervolgde met een opmerking waaruit bleek

³⁰³ Bron: Zorgvisie. “Terug naar de basis”, 1 september 2007, nummer 9, jaargang 37.

dat de MeanderGroep wel let op de financiële randvoorwaarden: “Het mag niet te veel geld kosten.”

De MeanderGroep had geen aparte marketingafdeling en dat was ook niet in overweging. De directeurs van de onderscheiden onderdelen zoals Meander Thuiszorg en Meander Beschut en Beschermd Wonen probeerden marketing als wijze van denken toe te passen. “Bescheiden”, aldus de ondervraagde.

Eigen Haard en Servatius

Het gesprek met de vertegenwoordiger van Eigen Haard over de voorgelegde tabel Oriëntatie qua houding en gedrag (zie Bijlage, Checklist, tabel 1) resulteerde in een Uitgebreide tabel Oriëntatie qua houding en gedrag (zie Bijlage, Checklist, tabel 2). In het latere interview met Servatius is deze uitgebreide tabel voorgelegd.

Beide organisaties waren het eens met de stelling dat een intern georiënteerde houding en gedrag niet past bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing. Juist hierin zit volgens beide organisaties het verschil tussen een woningcorporatie en een commerciële projectontwikkelaar of een commerciële belegger.

De vertegenwoordiger van Eigen Haard plaatste zijn organisatie in de rechterkolom van de uitgebreide tabel, dus een extern georiënteerde houding en gedrag richting stakeholders. Dat heeft met het bedrijfsconcept van Eigen Haard te maken, waarover in het interview uitvoerig is gesproken. Daarbij is gebruik gemaakt van het onderscheid van Martin Simon (1989) in organisaties van het productfunctie-type of PFT enerzijds en organisaties van het capaciteitsfunctie-type of CFT anderzijds. Op het niveau van de individuele klanten/huurders is Eigen Haard volgens de ondervraagde zuiver PFT. “Wij bieden gewoon een woning aan en die woning staat er. Die kun je kiezen of niet. Ze staan met zijn twaalf klaar om te kijken of ze de woning willen hebben.” Maar zodra je bezig bent met de maatschappelijke omgeving en de stakeholders, dan “word je in één keer CFT”. Tot de stakeholders behoren gemeenten, stadsdelen in Amsterdam, zorg- en welzijnsinstellingen, maar ook de bijna honderd bewonerscommissies en de huurdersfederatie Alert.

De vertegenwoordiger van Servatius plaatste zijn organisatie in de middelste kolom, dus een extern georiënteerde houding en gedrag richting klanten/huurders. Daarbij staat de bredere extern georiënteerde houding en gedrag naar de stakeholders in dienst van het leveren van waarde voor de huurders.

Mijns inziens zit het verschil hierin dat Eigen Haard denkt vanuit het bedrijfsconcept van een woningcorporatie en dan zijn corporatiewoningen welbeschouwd standaardproducten. Er is in de sector wel nagedacht over mogelijkheden van individualisering middels bijvoorbeeld een door de huurder zelf samengesteld pakket aan additionele diensten (Dogge, 2003), maar daarmee blijft de corporatie mijns inziens voor de individuele huurder PFT in de zin dat de corporatie zelf de specificaties van haar producten vaststelt. Servatius denkt bij de positionering in de tabel meer vanuit de algehele tevredenheid van huurders, die graag in een veilige buurt willen wonen, een eigentijdse woning willen hebben tegen een redelijke prijs, een aantal voorzieningen op wijkniveau belangrijk vinden, etc. Om dit te bereiken werk je samen met de stakeholders.

Waar het gaat om spanningsvelden rond de toepassing van de marketingfilosofie kwam uit de interviews naar voren dat woningcorporaties niet alleen te maken hebben met het klantbelang en bedrijfsbelang, maar ook met het maatschappelijk belang. Tussen die belangen kan spanning optreden. Eigen Haard ervoer vooral de spanning tussen enerzijds korte termijn klantbelangen en anderzijds lange termijn maatschappelijke belangen en bedrijfsbelangen. Denk aan huurders die bij renovatie of sloop weg moeten en dat niet willen. De vertegenwoordiger van Servatius noemde daarnaast de spanning die tussen het maatschappelijk belang en het bedrijfsbelang kan optreden, waarbij het de kunst is een goed evenwicht te bewerkstelligen tussen financieel rendement en maatschappelijk rendement.

Waar het gaat om ruil als kern van de marketing, waarover gesproken is aan de hand van het schema van Buurma (zie Bijlage, Checklist, figuur 2), waren de vertegenwoordigers van beide woningcorporaties van mening dat je in sommige activiteiten van de corporatie wel een marketingruil kunt zien. Zo kun je het aanbieden van een woning en iemand huurt die woning als een gewone marketingruil beschouwen. Verder is in de commerciële activiteiten van de corporatie een marketingruil te bespeuren.

De vertegenwoordiger van Eigen Haard ging verder in op het geval van sloop en herstructurering. Hier ligt het vertrekpunt van de corporatie bij het maatschappelijk belang en probeert de corporatie om richting bestaande huurders eerst het maatschappelijk belang neer te zetten. Daarbij blijken huurders uiteindelijk allemaal wel *als klant* een goede ruil te willen hebben in de vorm van een goede verhuisvergoeding of terugkomregeling. Ook degenen die in het begin *als burger* wel meedenken en meewillen vanuit het maatschappelijk belang. Hier zien we duidelijk het verschil tussen burger en klant. Daarbij laat maatschappelijk belang zich associëren met burger en win-win marketingruil met klant.

De vertegenwoordiger van Servatius vond het model van de marketingruil moeilijk toepasbaar op de bijdrage die Servatius levert in het versterken van de sociale woonomgeving, vooral omdat je met dit denken betrokkenheid eruit haalt. Zo denkt Servatius bij alle initiatieven en activiteiten in het kader van het wij(k)gevoel in termen van iets samen met de bewoners doen en niet in termen van een tegenprestatie die door klanten geleverd moet worden in het kader van een win-win marketingruil.

Mijns inziens is het model van de marketingruil voor veel activiteiten van de corporatie te 'plat', te gekunsteld, te rationeel. De ruil suggereert ook iets heel zakelijks.

Hoewel Eigen Haard vrij veel informatie verzamelde over klanten en de markt en ook probeerde om de hele organisatie 'klantgericht' te maken, gebeurde dat niet onder het label 'marketing'. De term 'marketing' was überhaupt nog niet zo in zwang. Ook in het beleidsplan 2005-2010 van Servatius komen we de term 'marketing' nauwelijks tegen, maar wel de termen 'marktgerichtheid' en 'klantgerichtheid'.

6.5.3 Meavita in vergelijking met MeanderGroep Zuid-Limburg

Het denken over schaalgrootte

Ten tijde van het interview in 2006 was Meavitagroep in Den Haag een relatief jonge organisatie. Meavita was in 2003 ontstaan uit een fusie tussen Thuiszorg Den Haag en de uit verpleeg- en verzorgingshuizen bestaande GDVV Groep. Uit het interview komt het beeld naar voren dat het Haagse Meavita diverse visies en concepten omarmde en in de weer was met veel trajecten en projecten tegelijk. De missie van Meavita - mensen ondersteunen de regie over het eigen leven te houden - was naar de klant vertaald in het verlenen van 'belevingsgerichte zorg'. Naar de medewerkers in het toepassen van de principes van 'ambitiemanagement'. Verder zat Meavita Thuiszorg in de transitie naar een andere organisatievorm op basis van de principes van 'ketenomkering'. Daarnaast probeerde Meavita, gegeven de tendens in de sector van concentratie op de kernactiviteiten, om zaken die geen relatie hebben met de kernactiviteiten, zoals IT en inkoop, zoveel mogelijk te concentreren of te 'outsourcen' in de vorm van joint ventures of volledig 'outsourcen'. Dit vanuit de gedachte: efficiënter en toch veel betere kwaliteit. In dit kader is Meavita in 2006 voor de administratie van AWBZ-taken een joint venture aangegaan met Accounting Plaza BV, die in januari 2007 onder de naam VitaPlaza operationeel werd.

ICT en innovatie stond hoog op de strategische agenda van Meavita in Den Haag. Dit was volgens het artikel in Skipr Magazine (Van de Poel, 2009) het persoonlijke stokpaardje van Meavita-bestuursvoorzitter Daan van de Meeberg en van de tweede man in de raad van bestuur Theo Meuwese, die zich "in het veld gaandeweg profileerde als een heuse goeroe op het gebied van zorg-ICT".³⁰⁴ Als innovatieve organisatie was Meavita altijd op zoek naar nieuwe mogelijkheden om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en problemen in de zorg, zoals de toename van de vraag naar zorg en de dreiging van een tekort aan personeel. In dit innovatieve klimaat was Meavita voortvarend begonnen met het project Meavita Thuis (TV-Foon project). Meavita had ten tijde van het interview hoge verwachtingen van Meavita Thuis, dat op dat moment nog niet in Den Haag was gelanceerd. In januari 2007 werden de eerste 200 huishoudens in Den Haag aangesloten.

De raad van bestuur van het Haagse Meavita had ook sterke groeiambities voor de organisatie. In Den Haag was sprake van een krimpende markt, terwijl zich nog steeds nieuwe zorgaanbieders aandienden. Meavita wilde groeien. Vanuit die ambities was Meavita ten tijde van het interview in 2006 een fusie aan het verkennen met Stichting Sensire & Thuiszorg Groningen, die ook wilde groeien. Opmerkelijk daarbij is dat Sensire en Thuiszorg Groningen nog maar kort geleden waren gefuseerd, in 2005. Dat was kennelijk geen reden om niet verder te fuseren. Op 1 januari 2007 kreeg

³⁰⁴ Theo Meuwese, de tweede man in de raad van bestuur van stichting Meavitagroep in Den Haag, vertrok per 1 april 2006 bij Meavita en ging aan de slag als bestuursvoorzitter bij stichting Sensire & Thuiszorg Groningen. Per 1 januari 2007 werd Meuwese bestuursvoorzitter van Meavita Nederland. Van de Meeberg werd lid van de raad van bestuur van Meavita Nederland. Toen bestuursvoorzitter Meuwese in oktober 2007 bij Meavita Nederland moest vertrekken, heeft Van de Meeberg het bestuursvoorzitterschap overgenomen tot 1 juli 2008.

de bestuurlijke fusie tussen Stichting Meavitagroep in Den Haag en Stichting Sensire & Thuiszorg Groningen zijn beslag.

In een artikel in *Zorgvisie magazine*³⁰⁵ zegt bestuursvoorzitter Van de Meeberg van het Haagse Meavita over de fusie: “Wij willen een partij zijn die onpasseerbaar is. We geloven in fusie, niet in vrijblijvende samenwerking. En als je wilt fuseren binnen de regio, heb je al snel de Nederlandse Mededingingsautoriteit tegen. Dus kiezen we voor landelijke spreiding.” Uit het interview dat voor deze case met het hoofd Marketing en Communicatie van Meavita is gehouden, blijkt dat bestuursvoorzitter Van de Meeberg bij “een partij die onpasseerbaar is” niet zozeer dacht aan de klanten, maar aan de onderhandelingsmacht ten opzichte van zorgkantoren, zorgverzekeraars en gemeenten.

Een tweede motief voor de fusie was dat een grote organisatie het benodigde geld en de benodigde markt heeft voor innovatie door bijvoorbeeld inzet van thuiszorgtechnologie. Van de Meeberg zei hierover in *Zorgvisie magazine*: “In 2006 hebben Sensire en Meavita allebei vijf miljoen euro geïnvesteerd in dezelfde innovaties. Dat is niet handig.”

Uit het stenografisch verslag van de door de Vaste Kamercommissie voor VWS georganiseerde hoorzittingen rond het concern Meavita Nederland (Tweede Kamer, 2009: Meavita) komt nog een derde motief voor de fusie naar voren: het door schaalvergroting behalen van efficiencyvoordelen. Daarbij werd onderkend dat dergelijke efficiencyvoordelen in hoofdzaak in de ondersteuningsprocessen zitten, zoals administratievoering en ICT.

Bij het besluit van Meavita en Sensire & Thuiszorg Groningen om te fuseren en de motieven voor deze fusie kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst.

1. Uit de documenten die voor deze case zijn geraadpleegd ontstaat de indruk dat er bij zowel Meavita als Sensire & Thuiszorg Groningen bij het verkennen van een fusie tussen beide partijen, geen evenwichtige oordeelsvorming heeft plaatsgevonden. Beide partijen hebben zich bij het denken over schaalgrootte primair laten leiden door de wens om onderhandelingsmacht te ontwikkelen. Dan kun je als zorgorganisatie nooit groot genoeg zijn. Daarbij heeft men onvoldoende oog gehad voor het vraagstuk van de maximale omvang van een zorgorganisatie. De bovengrens van de schaalgrootte van een zorgorganisatie kan mijns inziens worden beschouwd als het kantelpunt waarbij de toegevoegde waarde van het groter worden niet meer opweegt tegen alle bijkomende nadelen en problemen. Dit kantelpunt lijkt met de vorming van Meavita Nederland te zijn gepasseerd. Denk alleen al aan de problemen die gepaard gaan met de besturing van een landelijk zorgconcern met vier regionale werkmaatschappijen, met ieder hun eigen organisatie, cultuur en dynamiek, waarbij het concern met in totaal 60 gemeenten werkt en 19 ondernemingsraden heeft, met een centrale ondernemingsraad waarvan de leden geacht worden te kunnen meepraten en meedenken over de hoofdlijnen en strategische keuzes van een dermate complexe organisatie. De praktijk heeft laten zien dat het niet gelukt is voldoende onderlinge samenhang en

³⁰⁵ *Zorgvisie*. ‘Concurreren met de burens’, 1 januari 2007, nummer 1, jaargang 37.

afstemming tussen de werkmaatschappijen te realiseren om mogelijke schaalvoordelen, met name in de ondersteuningsprocessen, te incasseren. Meavita Nederland is een onverbonden organisatie gebleven, waarin de werkmaatschappijen vrijwel zelfstandig bleven functioneren. Mijns inziens heeft dat het concern extra kwetsbaar gemaakt voor de tegenwind en turbulentie ten gevolge van overheidsmaatregelen, waar de hele sector last van heeft gehad.

2. Uit het verslag van de hoorzittingen blijkt dat het bij de vorming van Meavita Nederland niet de bedoeling was om alles centraal te regelen. De zorg moest dicht bij de cliënt blijven. Het hoofdindelingscriterium voor het concern en het organiseren van de zorg bleef daarom de regio en de regio's moesten zo veel mogelijk hun eigen kleur houden. Meavita, Sensire, Thuiszorg Groningen en Vitras zouden als vier regionale werkmaatschappijen ieder hun eigen organisatie houden met een eigen algemeen directeur en een grote eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van hun beleid. Daarbij hadden de werkmaatschappijen een andere manier van organiseren en werken in de thuiszorg voor ogen: kleinschalig en wijkgericht. Zo was binnen één van de werkmaatschappijen van Sensire al voor de vorming van Meavita Nederland ervaring opgedaan met de introductie van zelfsturende teams die de klantengroep in de eigen wijk optimaal bedienen. Het proefschrift van Matthijs Almekinders (2006) is hieraan gewijd. Meavita Thuiszorg in Den Haag was ten tijde van het interview bezig met 'ketenomkering', een traject dat eveneens zelfsturing door kleine teams behelsde. Kennelijk wilde men bij de vorming van Meavita Nederland het binnen de regionale werkmaatschappijen kleinschalig organiseren van de zorg combineren met het behalen van schaalvoordelen door een aantal zaken samen te doen. Dit vanuit de gedachte: 'Klein aan de voorkant, groot aan de achterkant'. Waarom heeft men niet overwogen: 'Klein aan de voorkant, *samenwerking* aan de achterkant'? Daarmee vermijd je de besturingsproblemen en andere nadelen die verbonden zijn aan de vorming van een megaconcern.

Meavita Den Haag had op basis van haar missie de keuze gemaakt om belevingsgerichte zorg te verlenen. Bij het overwegen van een fusie met Sensire & Thuiszorg Groningen is dan de vraag relevant: kan aanzienlijke schaalvergroting door fusie passen bij het verlenen van belevingsgerichte zorg? Om tot een antwoord op deze vraag te komen bezien we de motieven voor de fusie vanuit oriëntaties en organiseren naar Van Dinten en Schouten (2008). Het motief een 'onpasseerbare partij' te worden past bij een organisatie waarvan het bestuur van zichzelf uitgaat en derhalve in een interne oriëntatie staat (zelfreferentiële oriëntatie). De twee andere motieven - geld en afzetmarkt voor innovaties, efficiencyvoordelen - favoriseren systeemgedreven organiseren, gebaseerd op interne oriëntaties. Bij belevingsgerichte zorg daarentegen draait het om contextgedreven organiseren, gebaseerd op externe oriëntaties. Daarbij hoort een verbinding met de lokale omgeving. De keuze van zorgorganisatie Meavita Den Haag om zich samen met de zorgorganisaties Sensire, Thuiszorg Groningen en Vitras onder één bestuur te scharen, lijkt dan ook niet te passen bij het verlenen van belevingsgerichte zorg, alleen al omdat het bestuur veel verder weg komt te staan van

de lokale omgeving en de medewerkers op de werkvloer die zich willen verbinden met de cliënt. Als innovatie dan ook nog een belangrijk motief voor de fusie is, is de kans groot dat projecten, ambities en strategische vergezichten de aandacht van het bestuur weg richten van het primaire proces ofwel datgene waarvoor de organisatie op aarde is.

Uit het interview blijkt dat Meavita Den Haag dacht dat aanzienlijke schaalvergroting door de vorming van Meavita Nederland wel kon passen bij het verlenen van belevingsgerichte zorg: men was in Den Haag immers tegelijkertijd bezig met een proces van ‘ketenomkering’, waarbij de zorg op heel kleine schaal wordt georganiseerd. Uit de rapportage van het College Sanering Zorginstellingen (CSZ, 2009) blijkt dat de invoering van ‘ketenomkering’ voor een groot personeelsbestand bij Meavita Den Haag geen succes is geworden. De pilot was succesvol geweest, maar door de ongelukkige invoering (geen kaders, geen ondersteuning, geen monitoring, geen ICT) raakte de administratie, personeelsdossiervorming en uniformering van bedrijfsprocessen ontregeld. Ook leidde de inschaling in functies door zelfsturing tot hogere personeelskosten dan gewenst.

Terugkijkend op de projecten en trajecten waar Meavita Den Haag ten tijde van het interview allemaal mee bezig was, valt op dat er veel is mislukt. Naast het TV-Foon project ook ‘ketenomkering’ alsmede de outsourcing van de administratie van AWBZ-taken naar VitaPlaza, waardoor de administratie een chaos werd. Het is de vraag in hoeverre de energie die de fusie heeft gevraagd aan de mislukkingen heeft bijgedragen.

MeanderGroep Zuid-Limburg was ten tijde van het interview eind november 2006 nog een zeer jonge organisatie; in april 2006 ontstaan uit een fusie tussen thuiszorgorganisatie Zorggroep Thuis en aanbieder van verpleeg- en verzorgingshuishoudzorg Zorggroep Meander OZL. Deze fusie was mijns inziens goed onderbouwd, ook vanuit de optiek van de dienstverlening aan de cliënten en de continuïteit daarvan, wanneer mensen van extramurale naar intramurale zorg gaan. Voor de fusie hadden de raden van bestuur van Zorggroep Thuis en Zorggroep Meander OZL een zogenoemde Contourennota voor de nieuw te vormen organisatie opgesteld. Hierin waren de motieven voor de fusie en een soort meerjarenvisie voor de nieuw te vormen organisatie beschreven.

De nieuw gevormde MeanderGroep werd met een omzet van 120 miljoen euro en ongeveer 4000 medewerkers de grootste zorgaanbieder in Parkstad Limburg.³⁰⁶ Als we het denken over schaalgrootte van de bestuurders van Meavita Den Haag met dat van de bestuurders van de Meandergroep vergelijken, dan zien we een duidelijk verschil. Uit het interview blijkt, dat de aandacht van het bestuur van de MeanderGroep gericht was op de vraag naar de *geschikte* schaal: de schaal van de zorgorganisatie moet *groot genoeg* zijn om in alle opzichten bevredigend te kunnen functioneren, maar *niet groter dan*

³⁰⁶ Ter vergelijking: Stichting Meavitagroep in Den Haag was in 2006 met een omzet van rond de 160 miljoen euro en circa 6200 medewerkers de grootste zorgaanbieder in de regio Den Haag en omstreken.

nodig is om dit waar te maken. Hiertoe zal het werkgebied qua grootte en samenstelling een goede basis moeten verschaffen. Zo was het bestuur tot het oordeel gekomen dat Parkstad Limburg in principe een adequate omvang heeft voor wat de MeanderGroep probeert te zijn. De MeanderGroep had dan ook niet de ambitie de komende jaren middels fusie verder te groeien en eventueel de landelijke markt op te gaan. De geïnterviewde bestuurder: “We gaan er op dit moment van uit dat dit het verzorgingsgebied is waarin we optimaal zorg willen bieden. We gaan niet voor groter, groter.”

Voor de bestuurders van Meavita Den Haag daarentegen, die zich in hun denken over schaalgrootte primair lieten leiden door de ambitie een “onpasseerbare partij” te worden, ben je als zorgorganisatie nooit groot genoeg. Over deze manier van denken, leidend tot de vorming van landelijke zorgconcerns, deed de geïnterviewde bestuurder van de MeanderGroep kritische uitspraken: “Ze denken vanuit macht en invloed en omzet en de gedachte wat dit nu betekent voor zorg of ketenzorg is voor mijn gevoel helemaal secundair.” Geheel in termen van de oriëntaties van Van Dinten concludeerde de bestuurder: “Dat is een hele andere oriëntatie die je dus legt op de markt.” Mijns inziens heeft de bestuurder dat goed gezien.

Zoals beschreven in het naschrift ontstond in 2007 bij de nog jonge MeanderGroep de overtuiging dat de bestaande manier van organiseren en werken in de thuiszorg niet geschikt voor de toekomst was. Zo was het bij de bestaande manier van werken lastig om te voldoen aan de hoge eisen die in de thuiszorg aan de interne bedrijfsvoering worden gesteld, terwijl tegelijkertijd de tariefdruk vanuit marktwerking en de invoering van de Wmo sterk merkbaar was. Daarbij werden naast de voordelen ook de nadelen van de nieuw gevormde, grote MeanderGroep zichtbaar: het bureaucratisch worden van de organisatie en de kloof tussen beleid en uitvoering. De MeanderGroep heeft hieruit de les getrokken dat centralisatie in de thuiszorg niet tot meer efficiëntie leidt, maar wel tot een scheiding tussen denken en doen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de keuze van de Raad van Bestuur om wijkgericht te gaan werken. Interessant is dat dit idee mede is ingegeven door het wetenschappelijk onderzoek dat hiernaar bij zorgorganisatie Sensire - voor de fusie tot Meavita Nederland - werd verricht door Matthijs Almekinders (2006).³⁰⁷ Overigens was bij het afsluiten van deze tekst nog niet bekend of de introductie van wijkgericht werken bij de MeanderGroep tot verbetering heeft geleid van de doelmatigheid van de zorguitvoering, de waardering van de zorg door de klanten en de kwaliteit van het werk van zorgmedewerkers. Dat was destijds wel de conclusie voor Sensire (Almekinders, 2006).

Gevolgen van de invoering van de Wmo

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2 is op het niveau van de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT) uitvoerig ingegaan op de effecten voor de thuiszorg van de overheveling van de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ naar de Wmo per 1 januari 2007. In deze paragraaf is beschreven dat de onverwacht forse verschuiving van HH2 naar HH1 bij de levering van zorg in combinatie met de prijsdruk op de tarieven als

³⁰⁷ Op dit moment hangt in de hele sector het buurt of wijkgericht werken in de lucht. Dit mede naar aanleiding van het succes van Buurtzorg Nederland. (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.2).

gevolg van de aanbestedingen van de hulp bij het huishouden door gemeenten, in de periode 2007/2008 negatieve gevolgen heeft meegebracht voor de financiële positie van zorgaanbieders, voor medewerkers in de thuiszorg en voor cliënten. Zo is volgens het CBS (2009b) in 2007 meer dan de helft van de VVT-instellingen met Wmo-opbrengsten in de rode cijfers beland. In 2008 is het aantal verliesgevende instellingen met Wmo-opbrengsten licht gedaald, waarschijnlijk doordat een aantal thuiszorgorganisaties in dat jaar is gestopt met het leveren van verliesgevende huishoudelijke hulp en een aantal thuiszorgorganisaties de personeelsopbouw heeft aangepast aan de nieuwe situatie.

De landelijk waarneembare verschuiving van HH2 naar HH1 in combinatie met de prijsdruk op de tarieven is niet aan Meavita en de MeanderGroep voorbijgegaan. Voor beide organisaties betekende dit miljoenen minder inkomsten op jaarbasis en een fors verlies op de huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo.

De MeanderGroep had al in de Contourennota voor de nieuwe fusieorganisatie van 2005 de keuze gemaakt voor een tijdige, actieve lobby richting gemeenten om te proberen kwaliteitscriteria in het bestek te krijgen. Bij de eerste Wmo-aanbesteding in 2006, die door alle 19 Zuid-Limburgse gemeenten samen werd gedaan, had de MeanderGroep weliswaar een goede prijs, maar haalde de organisatie vooral haar score binnen door in aansluiting op de actieve lobby een “kwaliteitsprofiel neer te zetten”. In 2007 werd de organisatie echter onverwacht geconfronteerd met de verschuiving in indicaties van complexere naar eenvoudige hulp. Uiteindelijk vielen de financiële gevolgen in 2007 mee, omdat voor dat jaar een overgangsregeling van kracht was.

Opmerkelijk is dat de MeanderGroep op 1 juli 2008 nieuwe, slechtere contracten heeft gesloten voor de hulp bij het huishouden. De Raad van bestuur wist dat deze nieuwe contracten verliesgevend zouden zijn, omdat de nieuwe gemeentetarieven niet kostendekkend waren en er steeds minder complexere hulp werd geïndiceerd. Toch hebben de bestuurders besloten aan de aanbestedingen mee te doen omdat zij de hulp bij het huishouden een belangrijke vorm van dienstverlening vinden en zich verantwoordelijk voelen voor hun klanten en medewerkers.

Meavita in Den Haag had precies hetzelfde motief toen zij aan de eerste aanbesteding in Den Haag in 2007 meedeed, terwijl zij wist dat de vaste prijs die door de gemeente Den Haag was vastgesteld, verliesgevend was.

Bedrijfsmatig gezien is het meedoen aan aanbestedingen terwijl je weet dat de gemeentetarieven niet kostendekkend zijn, natuurlijk niet verstandig. Toch is mijns inziens het College Sanering Zorginstellingen in zijn rapportage inzake de oorzaken van de financiële problemen bij het Meavita concern (CSZ, 2009), te gemakkelijk in zijn oordeel dat Meavita Den Haag een “(strategisch) verkeerde beslissing” heeft genomen door aan de aanbesteding mee te doen. Zeker bij de eerste aanbesteding in het kader van de Wmo kun je niet verwachten dat thuiszorgaanbieders op bedrijfsmatige gronden meteen al besluiten te stoppen met huishoudelijke hulp, zonder zich wat aan te trekken van de gevolgen daarvan voor hun klanten en

medewerkers. Dat kan ook nooit de bedoeling zijn geweest van de invoering van de Wmo. Bovendien was bij de eerste besteding nog niet bekend dat er een forse verschuiving van HH2 naar HH1 zou optreden. Het CSZ heeft weinig begrip voor het 'duivelse dilemma' waarvoor veel zorgorganisaties zich volgens brancheorganisatie ActiZ bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp zien geplaatst: meedoen met financieel verlies maar behoud van werkgelegenheid en cliënten, of afhaken met negatieve gevolgen voor medewerkers en cliënten (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2). Daarbij hebben veel zorgorganisaties volgens ActiZ bij de eerste aanbesteding gekozen voor hun medewerkers en cliënten. Financieel gezien heeft dit de sector geen goed gedaan.

In dit verband is het ministerie van VWS mijns inziens te laat geweest met de opdracht aan PricewaterhouseCoopers om, met het oog op toekomstige aanbestedingen, transparantie te scheppen in de kostenstructuur van de hulp bij het huishouden. Dit rapport verscheen in december 2008 (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2). Pas op dat moment kregen de gemeenten en zorgorganisaties een helder inzicht in de elementen die de kostprijs voor een uur huishoudelijke hulp bepalen en kon cijfermatig worden aangetoond dat de gemeentetarieven in 2008 vaak niet kostendekkend waren. Het CSZ-rapport stelt dat Meavita Den Haag, met een marktaandeel van 70%, haar sterke onderhandelingspositie ten opzichte van de Gemeente Den Haag niet heeft benut. Als ruim voor de eerste Wmo-aanbestedingen in 2006 transparantie in de kostenstructuur van de hulp bij het huishouden was geschapen, had de gemeente Den Haag waarschijnlijk niet zulke onverantwoord lage vaste prijzen durven vast te stellen bij het Zeeuwse aanbestedingsmodel en indien dat toch was gebeurd, had Meavita Den Haag de gemeente veel meer onder druk kunnen zetten om fatsoenlijke tarieven te hanteren. Dat geldt ook voor andere gemeenten die bij de eerste aanbestedingsronde te lage tarieven hebben vastgesteld bij het Zeeuwse model. In gemeenten waar het traditionele aanbestedingsmodel werd gehanteerd, hadden zorgaanbieders waarschijnlijk ook minder vaak dan nu het geval is geweest, zelf te lage tarieven geboden.

Bij thuiszorgorganisaties is inmiddels wel het besef doorgebroken dat ze niet kunnen blijven doorgaan met de levering van hulp bij het huishouden als dat verliesgevend blijft. In het kader van de wetswijziging Wmo per 1 januari 2010, waardoor de personeelskosten voor de zorgorganisaties stijgen (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2), hebben brancheorganisatie ActiZ en individuele zorgorganisaties kritisch gekeken naar de Wmo-tarieven van gemeenten voor 2010. Als die niet kostendekkend zijn, zien we dat zorgorganisaties de keuze maken om te stoppen met huishoudelijke hulp. Zo houdt ook de MeanderGroep er rekening mee bij de nieuwe aanbesteding in 2010 deze keuze te moeten maken.

Overigens lijkt het mij een ongewenst effect van de invoering van de Wmo als uiteindelijk veel zorgorganisaties noodgedwongen moeten stoppen met het leveren van huishoudelijke hulp. Een integrale benadering van de vraag van de cliënt naar zorg kan dan niet meer volledig tot zijn recht komen. De cliënt die zowel huishoudelijke hulp als AWBZ-zorg nodig heeft, heeft dan op voorhand te maken met meerdere zorgverleners vanuit aparte organisaties.

Tenslotte kan voor Meavita Den Haag nog worden opgemerkt, dat de nieuwe, lagere tarieven voor huishoudelijke hulp vanaf 1 oktober 2007 van kracht waren. Maar in de eerste helft van 2007 is Meavita Hulp bij het huishouden er ook met de oude tarieven niet in geslaagd een positief bedrijfsresultaat te realiseren (CSZ, 2009). Ook na de hoorzittingen blijft in het hele verhaal over Meavita Den Haag onduidelijk hoe het kan dat deze organisatie vlak voor de fusie tot Meavita Nederland werd gezien als “de kip met de gouden eieren”³⁰⁸, terwijl nog geen half jaar later bleek dat het goed mis was in die organisatie en binnen vrijwel alle onderdelen de resultaten aanzienlijk slechter waren dan begroot.

Over marktwerking in de AWBZ en de Wmo

Zowel in de caserapportage met naschrift over Meavita als die over de MeanderGroep treffen we veel kritische uitspraken van de betrokkenen aan over de zogenoemde marktwerking in de zorg.

De Raad van Bestuur van Meavita Nederland heeft er politiek Den Haag herhaaldelijk op gewezen dat er vanuit de overheid is gekozen voor marktwerking, maar in een systeem van wet- en regelgeving dat die marktwerking helemaal niet ondersteunt. In een poging om de kosten van zorg in de hand te houden is marktwerking gecombineerd met een sterke sturing op de kosten door tarieven te korten, eigen bijdragen op te hogen en productieplafonds te hanteren. Een “verschrikkelijke bureaucratie” is het gevolg, aldus de bestuurders. Mijns inziens is dat een juiste analyse. Zo staat het fenomeen van de productieafspraken waaraan een AWBZ-zorgaanbieder is gebonden, wat in de praktijk veelal een door het zorgkantoor opgelegd productieplafond is, haaks op de logica van de markt.³⁰⁹ De conclusie ligt voor de hand. We citeren voormalig interim-bestuurder Markensteyn van Meavita Nederland: “We moeten kiezen. Of marktwerking, maar dan niet in het huidige, veel te strakke keurslijf, of weer terug naar de situatie waarin de koek verdeeld is.”³¹⁰

Waar het gaat om ‘marktwerking’ in relatie tot de AWBZ verwees de geïnterviewde bestuurder van de MeanderGroep naar het contracteerbeleid van het zorgkantoor van de regio Zuid-Limburg. Dit zorgkantoor is voor het jaar 2006 voor een deel van de extramurale AWBZ-zorg gestart met het inkopen via een aanbestedingsprocedure, die in 2005 werd uitgevoerd. Daarbij heeft het zorgkantoor meerdere aanbieders verzocht om binnen de zorgkantoorregio tevens zorg te gaan aanbieden in een ander werkgebied dan het eigen historische werkgebied, waardoor de concurrentie is toegenomen. Volgens de ondervraagde is hier geen sprake van ‘echte’ marktwerking, hooguit van een prikkel om je efficiency te bekijken: “De budgetten zijn landelijk vastgesteld, de tarieven zijn bekend. De contracteringsvoorwaarden zijn dicht-

³⁰⁸ Uitdrukking van Pieter de Vente, eind mei 2007 aangetreden als algemeen directeur van Meavita Den Haag, gebezigd tijdens de hoorzittingen.

³⁰⁹ Zoals beschreven in het naschrift bij de caserapportage over Meavita, hebben met name werkmaatschappijen Sensire en Thuiszorg Groningen problemen gekregen vanwege ‘overproductie’ van AWBZ-zorg. Bij Meavita Den Haag heeft dit niet gespeeld.

³¹⁰ NRC Handelsblad. “Geef de zorg eindelijk ruimte”, 29 juni 2009. Opiniëartikel Leo Markensteyn.

getimmerd. Dit aanbestedingenbestek telt maar liefst 130 pagina's waar je je aan moet houden." Ook is er in de AWBZ maar één partij die de zorg inkoopt, het zorgkantoor. Wat betreft 'marktwerking' in het kader van de Wmo wees de ondervraagde er op, dat in Zuid-Limburg door de invoering van de Wmo het totale aantal aanbieders van hulp bij het huishouden is afgenomen, hetgeen in strijd is met het adagium van keuzevrijheid voor de cliënt. Kijkend naar de vergrijzingsproblematiek en daaraan gekoppeld de arbeidsmarktproblematiek was zijn verwachting dat marktwerking voor de eerste lijn zich vanzelf oplost. "Er is straks geen marktwerking meer. Degene die personeel heeft, die heeft de markt. En op dit moment is het gewoon een sprookje waar we mee bezig zijn."

6.5.4 Eigen Haard in vergelijking met Servatius

De caserapportages inclusief naschriften over Eigen Haard en Servatius laten zich lezen als twee verhalen over woningcorporaties als maatschappelijke onderneming, het ene over een grote woningcorporatie in Amsterdam en het andere over een middelgrote woningcorporatie in Maastricht.

Geconstateerd kan worden dat beide woningcorporaties ten tijde van de interviews in 2006 (al) actieve corporaties waren, die investeerden in woningbouw, in de stedelijke herstructurering en in de leefbaarheid van buurten en wijken. Eigen Haard was bezig om met alle gemeenten waarin ze werkte prestatieovereenkomsten af te sluiten en binnen Amsterdam ook met stadsdelen concrete afspraken te maken over de aanpak van bepaalde buurten en wijken. Servatius had al met de gemeente Maastricht en de gemeente Eijsden niet-vrijblijvende afspraken gemaakt in de vorm van prestatiecontracten. De in die tijd op landelijk niveau veel gehoorde verwijten aan de corporatiesector dat (veel) corporaties hun vermogen oppotten en te weinig investeerden in woningbouw en de aanpak van kwetsbare wijken, lijken niet van toepassing op deze twee individuele corporaties.

Eigen Haard was volgens de ondervraagde altijd al een ondernemende corporatie geweest. Servatius was met het aantreden in 1998 van Leks Verzijlbergh als directeur-bestuurder in korte tijd veranderd van een enigszins ingeslapen corporatie in een ondernemende corporatie.

Eigen Haard en Servatius verschillen in de vormgeving van het bestuur. Ten tijde van het interview in 2006 had Eigen Haard twee directeur-bestuurders, dus een collegiaal bestuur. Sinds 2007 heeft de corporatie naast het bestuur een directieraad, waar ook de leden van het bestuur deel van uitmaken. Bij Servatius is de directeur-bestuurder verantwoordelijk voor het optimaal functioneren van de gehele organisatie.

Eigen Haard is in 2007 meer gericht vorm gaan geven aan het maatschappelijk ondernemen. De missie is geherformuleerd en er is een bedrijfsstrategie 2008-2015 opgesteld, waarin de keuze is gemaakt voor zeven strategische ambities, met als belangrijkste ambitie het werken aan vitale wijken. In de geherformuleerde missie en de nieuwe bedrijfsstrategie heeft de maatschappelijke functie van Eigen Haard meer

profiel gekregen. De bedrijfsstrategie is in 2008 concreter geworden en praktischer uitgewerkt. Het Jaarverslag 2008,³¹¹ dat is ingedeeld aan de hand van de zeven strategische ambities, laat zien dat Eigen Haard zich ook in 2008, ondanks het keren van het economisch tij, flink heeft ingezet om haar maatschappelijke opgaven en ambities waar te maken. Daarbij de corporatie erin geslaagd financieel gezond te blijven en voor wat betreft de tien belangrijkste risico's 'in control'. Sinds het interview in 2006 heeft ook de afstemming en dialoog met relevante belanghebbenden verder vorm gekregen.

Bij Servatius drukte de directeur-bestuurder zijn persoonlijk stempel op het beleid, de organisatiestructuur en de kernwaarden van de organisatiecultuur, hetgeen overigens bij veel woningcorporaties het geval is.³¹² Zo kwam uit het interview met directeur-bestuurder Leks Verzijlbergh naar voren dat het beleidsplan 2005-2010 'Maatschappelijk ondernemen in de Euregio', te beschouwen was als zijn gedachtegoed; het resultaat van zijn worsteling om de positie van Servatius als maatschappelijke onderneming helder te krijgen. In dit beleidsplan was de (volledige) formulering van de missie van Servatius opgenomen (zie caserapportage). Met de maatschappelijke opgave van Servatius voor de periode 2005-2010, was een fors investeringsvolume van bijna 500 miljoen euro gemoeid.

De nieuwe organisatiestructuur die Servatius in 2007 heeft ingevoerd, eveneens bedacht door de directeur-bestuurder, werd in de branche wel als baanbrekend gezien. De idee was dat de nieuwe structuur het mogelijk zou maken de verschillende doelgroepen beter te bedienen - waarbij tevens werd ingespeeld op de door toenmalig VROM-minister Dekker voorgestelde scheiding tussen de sociale en commerciële activiteiten - en tevens zou voorzien in de behoefte aan meer financieringsruimte om de forse investeringsopgave van Servatius te realiseren.

Ook de vier kernwaarden van de organisatiecultuur van Servatius, die in het 'Ambitiedocument 2008-2010' zijn geëxpliciteerd - ondernemend, verbindend, stoutmoedig en prudent - droegen het persoonlijk stempel van de directeur-bestuurder. De kernwaarde 'stoutmoedig' is mijns inziens een opmerkelijke kernwaarde voor een woningcorporatie als maatschappelijke onderneming. In het Ambitiedocument is deze kernwaarde verwoord als: "wij zoeken grenzen op, gaan de discussie aan, zien beperkingen als een uitdaging en steken onze nek uit". Hierin herkennen we de persoonlijke waarde of overtuiging van toenmalig directeur-bestuurder Leks Verzijlbergh. Hij vond het belangrijk dat Servatius als maatschappelijke onderneming "een soort eigenwijze corporatie" was, die zelf wel bepaalde waarvoor ze de dingen moest doen en wat ze moest doen en die slagvaardig haar taak van 'samenlevingsopbouw met vastgoedbeheer' vervulde. Het overheidsbeleid was daarvoor alleen maar

³¹¹ Het Jaarverslag 2008 van Eigen Haard laat wat maatschappelijke prestaties betreft nog weinig invloed zien van de economische crisis. Dit geldt voor de gehele sector, zoals blijkt uit het sectorbeeld van de realisaties in het verslagjaar 2008 (CFV, 2009). Verwacht mag worden dat in het sectorbeeld over 2009 en het jaarverslag van Eigen Haard over 2009 de effecten van de economische crisis op de maatschappelijke prestaties tot uitdrukking komen. Deze documenten waren bij het afsluiten van de tekst van dit hoofdstuk nog niet verschenen.

³¹² Zie NRC Handelsblad. 'Woningcorporatie is zo wild als zijn bestuurder', 27 november 2009.

remmend en belemmerend. Daar kwam bij dat de directeur zeer kritisch stond tegenover beleid en regelgeving van het ministerie van VROM. Het beleid was in zijn ogen inconsequent, door de corporaties met de bruteringsoperatie de ruimte te geven en ze later weer met allerlei regels ruimte te ontnemen. In NRC Handelsblad³¹³ zei hij hierover: “Een overheid heeft niet alleen gezag omdat het de overheid is. Ik ben gevoelig voor de kwaliteit van argumenten. Als die er niet is, probeer ik mijn gelijk te halen.”

De kernwaarde ‘stoutmoedig’ komt in de caserapportage inclusief naschrift tot uiting in een patroon van gedurfde stappen zetten. Daarbij werden de grenzen opgezocht van het maatschappelijk taakveld van de woningcorporaties. Zo heeft de bouw van de Campus met kantoren en een sporthal bij velen de vraag opgeroepen of dit wel een taak van een woningcorporatie is. Tegelijkertijd werden de grenzen opgezocht van wat is toegestaan, zeker in die gevallen waarin de regels van het spel niet helemaal duidelijk waren. Dat leidde tot een jarenlange strijd met het ministerie van VROM over het woningbouwproject in Luik, waarbij Verzijlbergh als initiator van het project uiteindelijk door het Europese Hof van Justitie in het gelijk is gesteld. Ook is er discussie met het ministerie geweest over de bouw van de kantoren en de sporthal van de Campus, waarvoor uiteindelijk geclausuleerd ministeriële toestemming is verleend. Voorts heeft Servatius eind 2007 een deel van de woningvoorraad laten ‘doorzakken’ naar een dochter-bv, zonder dat daar ministeriële toestemming voor was gevraagd. Daarbij maakte Servatius gebruik van de ruimte die het BBSH destijds bood om te bestrijden dat economische overdracht meldingsplichtig was. Op basis van het ‘doorgezakte woningbezit’ heeft Servatius de voorfinanciering van de Campus voor eigen rekening genomen.

Door ‘stoutmoedig’ als kernwaarde te expliciteren, lijkt Servatius welhaast te koketteren met eigenwijsheid. Dat duidt er in termen van Van Dinten (2003) op, dat de zelfreferentiële oriëntatie in Servatius te veel tot gelding komt, meer dan bij een maatschappelijke onderneming met haar bijzondere relatie met de overheid past. Mijns inziens draagt deze kernwaarde in zich de kiem van de financiële problemen waar Servatius in terecht is gekomen.

Op het Campus project en de ramp waarop dit is uitgedraaid wordt in het naschrift uitgebreid ingegaan. Hier zien we enerzijds de mening van Servatius, die de bouw eerst heeft stilgelegd en daarna het project definitief heeft stopgezet: “het was een paar maten te groot voor Servatius”. Anderzijds zien we de mening van oud-directeur van Servatius en initiatiefnemer van het project, Leks Verzijlbergh, die vindt dat Servatius niet op rationele gronden heeft besloten tot stilleggen en daarna stopzetten van de bouw. Daarnaast is er nog de open brief van elf prominente Maastrichtenaren aan het gemeentebestuur, die vinden dat Servatius zich publiekelijk moet verantwoorden over de werkelijke oorzaken van de overschrijding van de oorspronkelijke begroting van 165 miljoen. Hoewel bij het afsluiten van de tekst van deze reflectie de eindrapportage van de externe toezichthouder bij Servatius nog niet beschikbaar was, heeft Servatius zich mijns inziens hoe dan ook vertild aan dit project.

³¹³ NRC Handelsblad. ‘Een paar maten te groot voor Maastricht’, 11 november 2009.

Bij het Campus project kan nog de volgende kanttekening worden geplaatst. In zijn speech bij de officiële start van de bouw van de Campus op 22 november 2008 liep toenmalig directeur-bestuurder Verzijlbergh de vragen die het Campus project naar ontwerp van Calatrava had opgeroepen, stuk voor stuk langs (zie naschrift). Een van de vragen was ‘of het niet wat minder kan’. Volgens Verzijlbergh streefde Servatius al langer naar hoogwaardige architectuur, niet alleen in de Campus maar ook in de nieuwbouw in herstructureringswijken. “Daar is niets ijdel aan, tenzij je van mening bent dat onze doelgroep maar genoeg moet nemen met opgeleukte woningwethokken.” Hier rijst de vraag wat de doelgroepen van de Campus, studenten en startende bedrijven, hier zelf van vinden. Had het voor hen niet wat minder gekund? Is bij de investeringsbeslissing en de keuze van de architect informatie ingewonnen over de wensen van studenten in relatie tot hun budget?

Intern toezicht

Zowel Eigen Haard als Servatius onderschrijven blijkens hun jaarverslag over 2007 de Governancecode Woningcorporaties, die sinds januari 2007 van kracht is. Deze code bevat principes en uitwerkingsbepalingen voor goed bestuur en toezicht, transparantie, externe verantwoording en financiële beheersing. Uit het Verslag van de Raad van Commissarissen (RvC) in het Jaarverslag 2008 van Eigen Haard blijkt, dat de Raad het beleven van de principes van de Code - het handelen vanuit de overtuiging in plaats vanwege een opgelegde regel - belangrijker vindt dan het uitsluitend naleven van de Code. Uit het Verslag Raad van Toezicht van Servatius in het Jaarverslag 2008 blijkt, dat bij Servatius pas in 2008 is nagedacht over de feitelijke implementatie van de Code. Twee ‘heidagen’ met de Raad van Toezicht, de bestuurder en een externe coach hebben volgens het verslag geresulteerd in een ‘handboek soldaat’ voor het interne toezicht. Mijns inziens is dat heel wat anders dan het beleven van de Code, dat door de RvC van Eigen Haard wordt benadrukt.

Bij Eigen Haard lijkt er sinds de interviews in 2006 veel meer sprake te zijn geweest van echt inhoudelijk toezicht dan bij Servatius. Daarmee wordt bedoeld dat Eigen Haard haar missie en strategische ambities heeft geëxpliciteerd, die vervolgens expliciet zijn goedgekeurd door de RvC. Voor de Raad vormt dat het richtsnoer en toetsingskader om te beoordelen of de corporatie op de goede weg is en indien dat niet het geval is, waar dat dan aan ligt. Dat blijkt ook uit het Verslag van de RvC in het Jaarverslag 2008.

Servatius heeft al in 2005 haar missie geformuleerd (Beleidsplan 2005-2010) en heeft vervolgens in de zomer van 2008 in het ‘Ambitiedocument 2008-2010’ haar ambities expliciet gemaakt. Hier valt op dat de Raad van Toezicht van Servatius in het Volkshuisvestingsverslag 2008 weliswaar *zegt* dat de Raad zijn goedkeuring aan het ‘Ambitiedocument’ heeft gegeven, maar daar verder niet inhoudelijk op ingaat.³¹⁴ Uit de hele gang van zaken rond de plotselinge schorsing van directeur-bestuurder Verzijlbergh in maart 2009, ontstaat de indruk dat de missie en ambities van Servatius

³¹⁴ Het Verslag van de Raad van Toezicht van Servatius in het Volkshuisvestingsverslag 2008 is überhaupt eerder technocratisch/procedureel dan inhoudelijk van aard.

op het niveau van de Raad van Toezicht eigenlijk niet geheel werden onderschreven. De schorsing komt over als een noodsprong van de Raad van Toezicht om grip op het beleid te krijgen.

Bij Eigen Haard lijkt er sinds de interviews in 2006 in vergelijking met Servatius ook sprake te zijn geweest van scherper toezicht op de risico's verbonden aan de activiteiten van de woningcorporatie en op de werking van de interne controle- en risicobeheersingssystemen. In het Verslag van de RvC in het Jaarverslag 2008 van Eigen Haard wordt in ieder geval uitgebreid ingegaan op de inhoud van het toezicht aangaande financiële continuïteit en risicobeheersing.

Voor het toezicht van Servatius op dit gebied is het mijns inziens veelzeggend dat Tjeu Blommaert, specialist op het gebied van risicomangement, bij zijn aantreden in april 2009 als nieuwe voorzitter van de Raad van Toezicht, bij het doorzoeken van de dossiers dermate grote risico's aantrof, dat hij dat niet voor zijn eigen rekening zou willen nemen.

Aan het terugtreden van de voltallige Raad van Toezicht van Servatius in september 2009 kan blijkens het persbericht hierover de betekenis worden gegeven, dat de leden van de Raad hebben erkend dat zij in hun toezicht hebben gefaald. Servatius heeft onder hun verantwoordelijkheid "te veel hooi op de vork genomen". Mijns inziens was de directeur-bestuurder hen altijd twee stappen voor.

De case van Eigen Haard laat zien dat een woningcorporatie ondernemend kan zijn en haar taak breder kan oppakken dan een traditionele 'sociale huisvester', en er daarbij in kan slagen financieel gezond te blijven.

Bij Servatius is per 1 april 2010 de externe toezichthouder vertrokken.³¹⁵ De minister voor WWI heeft van Servatius een kwalitatief goed financieringsplan ontvangen waarmee Servatius tot en met 2014 kan voldoen aan haar financieringsbehoefte, inclusief de financiering van het opgelopen verlies met het Campus project. Op 31 maart 2010 is een nieuwe Raad van Toezicht geïnstalleerd. Ook is rond die tijd de werving van een nieuwe directeur-bestuurder van start gegaan. Na ruim een jaar crisis is Servatius teruggekeerd naar de kerntaak: sociale huisvesting. Hopelijk keert Servatius de komende jaren niet terug naar de enigszins ingeslapen corporatie die Verzijlbergh bij zijn aantreden in 1998 aantrof.

³¹⁵ Bij het afsluiten van de tekst was het eindverslag van de externe toezichthouder nog niet openbaar gemaakt.

7 Conclusies

7.1 Inleiding

De centrale vraagstelling van deze studie was: *Kan een andere benadering van maatschappelijk ondernemen leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen? Wat houdt die benadering in?* Om tot een antwoord op de centrale vraagstelling te komen zijn enkele deelvragen onderscheiden, die in de hoofdstukken 2, 4, 5 en 6 zijn beantwoord.

De eerste deelvraag luidde: Wat houdt het concept van de maatschappelijke onderneming in, zoals dit in de literatuur wordt omschreven. Waardoor wordt de huidige benadering van maatschappelijk ondernemen gekenmerkt? Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 2. De belangrijkste conclusies komen aan de orde in paragraaf 7.2.

De keuze is gemaakt om in deze studie een focus aan te brengen en ons te richten op maatschappelijke ondernemingen in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT-sector) en in de sector woningcorporaties. De tweede deelvraag luidde: Hoe ziet de specifieke context van maatschappelijke ondernemingen in de VVT-sector en de sector woningcorporaties eruit? Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan/doen zich voor in beide sectoren? Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 4. In paragraaf 7.3 komt een aantal conclusies aan de orde ten aanzien van ontwikkelingen in de VVT-sector. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van de caserapportages (inclusief naschrift) over Meavita en MeanderGroep Zuid-Limburg uit hoofdstuk 6. In paragraaf 7.4 worden op basis van hoofdstuk 4 conclusies getrokken over het vernieuwde arrangement tussen Staat en woningcorporaties.

In hoofdstuk 3 is de nieuwe kijk op organiseren uit het boek ‘Met gevoel voor realiteit’ van Wim van Dinten (2003) verkort weergegeven. Tevens is ingegaan op het onderscheid tussen contextgedreven en systeemgedreven organiseren uit het nieuwe vervolgbok ‘Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren’ (Van Dinten en Schouten, 2008). In hoofdstuk 5 is hiervan gebruik gemaakt om ‘door een andere bril’ naar maatschappelijk ondernemen te kijken.

Hoofdstuk 5 is een cruciaal hoofdstuk in de beantwoording van de centrale vraagstelling. Dit hoofdstuk geeft een aanzet voor een andere benadering van maatschappelijk ondernemen; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren. Het geeft antwoord op de derde deelvraag: Hoe kunnen we maatschappelijk ondernemen interpreteren in termen van betekenisgeving en organiseren? Kan deze andere benadering van maatschappelijk ondernemen leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen? In paragraaf 7.5 komen conclusies hieromtrent aan de orde.

In hoofdstuk 5 is ook ingegaan op de bruikbaarheid van de organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke

onderneming en op het bedrijven van marketing door maatschappelijke ondernemingen. Conclusies aangaande deze zaken komen eveneens in paragraaf 7.5 aan de orde. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van de uitkomsten van de interviews in het kader van de meervoudige casestudy die hierop betrekking hebben en waarvan in hoofdstuk 6 verslag is gedaan.

Tot slot worden in paragraaf 7.6 nog enige conclusies uit de meervoudige casestudy in hoofdstuk 6 getrokken.

7.2 De maatschappelijke onderneming

Hoofdstuk 2 bevat een uitgebreide verkenning van het concept van de maatschappelijke onderneming in de Nederlandse context, op basis van de Nederlandse literatuur. Om een goed beeld te geven van wat verstaan wordt onder het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ als een gemeenschappelijk concept of profiel voor organisaties in sectoren zoals wonen, zorg, onderwijs en welzijn, en daarbij tevens verschillen in interpretaties te laten zien, hebben we een aantal omschrijvingen van het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ de revue laten passeren, met de daarbij behorende achtergrond. Tevens hebben we de ontwikkeling van het denken over de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming laten zien, die is uitgemond in het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming, dat in juli 2009 bij de Tweede Kamer is ingediend. Onderstaand volgen de voornaamste conclusies.

De definitie van de maatschappelijke onderneming van het CDA

Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI-CDA, 2005) geeft de volgende definitie van de maatschappelijke onderneming:

- a) een onderneming;
- b) die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon;
- c) die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemeen belang;
- d) die goederen en diensten voortbrengt en;
- e) waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.

Volgens de opstellers van het CDA-rapport verenigt deze definitie verschillende elementen die in de meeste definities van de maatschappelijke onderneming - aan te treffen in een groot aantal, overwegend sociaal-wetenschappelijke studies - terugkeren. Als zodanig doet deze definitie naar de mening van de opstellers “recht aan de ‘common ground’ van de maatschappelijke onderneming” (WI-CDA, 2005, p.40).

Geconstateerd is dat *in de praktijk* niet alleen duidelijk onder deze definitie vallende organisaties in sectoren als bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en wonen, met de vereniging of stichting als rechtsvorm, als maatschappelijke ondernemingen

worden aangemerkt. Ook ondernemingen in historisch nauw met de overheid verbonden sectoren als bijvoorbeeld het openbaar vervoer, energiebedrijven en waterleidingbedrijven, die verzelfstandigd zijn in de vorm van een nv met de overheid als aandeelhouder, worden beschouwd als maatschappelijke onderneming. Zoals ook opgemerkt door de Projectgroep Wijffels (2006), zien we dat vooral bij beleidsmakers. Geconcludeerd is dat er gemakkelijk verwarring kan ontstaan als dergelijke organisaties als maatschappelijke ondernemingen worden aangemerkt. Het begrip maatschappelijke onderneming wordt dan wel erg onbepaald. Op basis van het criterium 'geen winstuitkering' vallen organisaties als de NS, energie-, water-, afval- en havenbedrijven niet onder de definitie van de maatschappelijke onderneming van het CDA.

Institutionele visie op maatschappelijke ondernemingen

Het rapport van het NTMO (2003) maakt onderscheid tussen de institutionele visie op maatschappelijke ondernemingen vanuit het openbaar bestuur en die vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf. Vanuit het openbaar bestuur gezien verricht de maatschappelijke onderneming taken op het terrein van de publieke zorg die om redenen van doelmatigheid, legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn ondergebracht in een vorm van 'functionele decentralisatie'. Vanuit de maatschappelijke onderneming zelf gezien is er sprake van een privaatrechtelijke organisatie die weliswaar werkzaam is in het publieke domein, maar die zijn wortels heeft in het particulier initiatief en ook naar de toekomst toe als zelfstandige organisatie activiteiten wil kunnen ondernemen in het belang van goede maatschappelijke voorzieningen in de samenleving.

Geconcludeerd is dat een begrip als 'functionele decentralisatie' niet van toepassing is op organisaties in de maatschappelijke dienstverleningssectoren wonen, zorg, onderwijs en welzijn. Het suggereert dat deze organisaties altijd al van de overheid waren en miskent derhalve de historische wortels van deze sectoren. De institutionele visie vanuit het openbaar bestuur is overheidscentrisch. In deze studie is dan ook aangesloten bij de institutionele visie vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf. Het concept van de maatschappelijke onderneming dat in lijn is met deze institutionele visie gaat uit van private organisaties met een missie die in het maatschappelijke ligt. Die missie krijgt al ondernemend 'handen en voeten' in voortdurende discussie met alle betrokkenen. Daarbij heeft de maatschappelijke onderneming een bijzondere relatie met de overheid en wordt - overeenkomstig de WRR (2004) - in de directe relatie met de patiënt, cliënt, huurder of student steeds weer het bewijs van goede dienstverlening geleverd.

Ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap

Maatschappelijk ondernemerschap veronderstelt dat maatschappelijke ondernemingen voldoende ruimte hebben om te kunnen ondernemen. In hoofdstuk 2 is hieromtrent het volgende gebleken. Hoewel het overheidsbeleid is gericht op meer vertrouwen, meer ruimte voor de instellingen en minder regels, blijft het handelen van maatschappelijke ondernemingen een onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie (RMO, 2009). Daardoor blijft in de praktijk de drang tot controle vaak groot.

De huidige benadering van maatschappelijk ondernemen

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op het begrip ‘maatschappelijk ondernemen’ en op wat de huidige benadering van maatschappelijk ondernemen inhoudt. Waar het gaat om het bedrijfsmatig handelen en de wijze van ondernemen van maatschappelijke ondernemingen is de term ‘maatschappelijk ondernemen’ ingeburgerd geraakt. Het voornaamste verschil tussen maatschappelijk ondernemerschap en ‘gewoon’ ondernemerschap zit in de gerichtheid van de doelstelling. Maatschappelijk ondernemerschap is gericht op het dienen van een extern, maatschappelijk doel, terwijl regulier ondernemerschap zich primair door een interne doelstelling - het maken van winst ten behoeve van bepaalde belanghebbenden - laat leiden. De gerichtheid op een extern doel betekent niet dat de maatschappelijke onderneming geen geld zou mogen verdienen met bepaalde activiteiten. Maatschappelijk ondernemerschap onderscheidt zich ook van regulier ondernemerschap door de typische context: de omgeving is anders dan bij regulier ondernemerschap, de wettelijke kaders zijn anders, en er is sprake van een nauwe betrokkenheid van diverse stakeholders.

Voor veel non-profitorganisaties in sectoren zoals zorg, volkshuisvesting en onderwijs is het concept van de maatschappelijke onderneming aantrekkelijk, omdat het inspeelt op hun behoefte aan meer ondernemerschap (NTMO, 2003). Daarbij associëren ze ‘ondernemerschap’ met vrijheid, met gerichtheid op de wensen en behoeften van afnemers, met initiatief tot innovatie en product vernieuwing en met het nemen van (verantwoorde) risico’s, kortom met het gebruik van principes uit het bedrijfsleven.

Waar het in deze studie draait om de vraag hoe de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen kan worden vergroot, gaat het derhalve om het realiseren van een extern, maatschappelijk doel. In de huidige benadering van maatschappelijk ondernemen ligt de nadruk op het gebruik van *principes uit het bedrijfsleven* om een dergelijk doel te realiseren. In deze studie wordt aangetoond dat een andere benadering van maatschappelijk ondernemen kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen. Die benadering is voortgekomen uit het leggen van een verbinding tussen de nieuwe theorie op het gebied van organiseren van Wim van Dinten, met als grondslag *principes van betekenisgeving*, en de maatschappelijke onderneming als bijzondere categorie organisaties in de non-profitsector.

Verhouding tot maatschappelijk verantwoord ondernemen

Het in deze studie gehanteerde begrip ‘maatschappelijk ondernemen’ moet niet verward worden met het begrip ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ (MVO). Dit laatste begrip heeft betrekking op het ondernemen van winstbeogende bedrijven of anders gezegd commerciële bedrijven. Commerciële ondernemingen die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen hoeven geenszins primair een maatschappelijk doel na te streven. Daarin zit ook het voornaamste verschil met non-profitorganisaties die zich als maatschappelijke ondernemingen meer ondernemend willen opstellen.

Het door maatschappelijke ondernemingen overnemen van de term MVO met het bijbehorende jargon (‘People’, ‘Planet’, ‘Profit’, ‘license to operate’), is niet aan te bevelen. Dat zou geen recht doen aan het eigen karakter van de maatschappelijke

onderneming en bovendien de toch al bestaande begripsmatige verwarring alleen maar vergroten.

De juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming

Geconstateerd is dat het vraagstuk van de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming de laatste jaren, gestimuleerd vanuit de politiek, veel aandacht opeist in het maatschappelijke debat rond de maatschappelijke onderneming. Het maatschappelijke debat is zich primair gaan richten op de maatschappelijke onderneming als structuur, ten koste van de aandacht voor het maatschappelijk ondernemen als mentaliteit en activiteit.

Omtrent het in juli 2009 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming is geconcludeerd, dat de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming geen doel op zich is, maar faciliterend moet zijn voor een effectief maatschappelijk ondernemen. Hiervan uitgaande valt de meerwaarde van de voorgestelde vereniging of stichting MO sterk te betwijfelen.

7.3 De sector verpleging, verzorging en thuiszorg

7.3.1 De invoering van de Wmo

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2 is op het niveau van de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT) uitvoerig ingegaan op de effecten voor de thuiszorg van de overheveling van de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ naar de Wmo per 1 januari 2007. In deze paragraaf is beschreven dat de onverwacht forse verschuiving van HH2 naar HH1 bij de levering van zorg in combinatie met de prijsdruk op de tarieven als gevolg van de aanbestedingen van de hulp bij het huishouden door gemeenten, in de periode 2007/2008 negatieve gevolgen heeft meegebracht voor de financiële positie van zorgaanbieders, voor medewerkers in de thuiszorg en voor cliënten.

De cases Meavita Den Haag en MeanderGroep Zuid-Limburg laten zien dat de landelijk waarneembare effecten van de invoering van de Wmo, niet aan deze organisaties voorbij zijn gegaan. Voor beide organisaties betekende dit miljoenen minder inkomsten op jaarbasis en een fors verlies op de huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. Ten aanzien van de invoering van de Wmo komt uit beide caserapportages (inclusief naschrift) kritiek naar voren op de wijze waarop de politiek dit soort ingrijpende veranderingen invoert: de snelheid waarmee alles werd ingevoerd en waaraan de organisaties zich maar moesten aanpassen. Op de hoorzittingen over Meavita is dit vanuit bestuur en toezicht van Meavita Nederland ook nadrukkelijk naar voren gebracht.

Wat betreft de aanbestedingen van hulp bij het huishouden spreekt brancheorganisatie ActiZ van het 'duivelse dilemma' waarvoor veel zorgorganisaties zich bij de aanbesteding zien geplaatst: meedoen met financieel verlies maar behoud van werkgelegenheid en cliënten, of afhaken met negatieve gevolgen voor medewerkers en cliënten. Daarbij hebben veel zorgorganisaties volgens ActiZ bij de eerste aan-

besteding gekozen voor hun medewerkers en cliënten. Financieel gezien heeft dit de sector geen goed gedaan.

In dit verband is het ministerie van VWS mijns inziens te laat geweest met de opdracht aan PricewaterhouseCoopers om, met het oog op toekomstige aanbestedingen, transparantie te scheppen in de kostenstructuur van de hulp bij het huishouden. Dit rapport verscheen in december 2008. Als ruim voor de eerste Wmo-aanbestedingen in 2006 transparantie in de kostenstructuur van de hulp bij het huishouden was geschapen, had bijvoorbeeld de gemeente Den Haag waarschijnlijk niet zulke onverantwoord lage vaste prijzen durven vast te stellen bij het Zeeuwse aanbestedingsmodel. In gemeenten waar het traditionele aanbestedingsmodel werd gehanteerd, hadden zorgaanbieders waarschijnlijk ook minder vaak dan nu het geval is geweest, zelf te lage tarieven geboden.

In het kader van de wetwijziging Wmo per 1 januari 2010, waardoor de personeelskosten voor de zorgorganisaties stijgen, hebben brancheorganisatie ActiZ en individuele zorgorganisaties kritisch gekeken naar de Wmo-tarieven van gemeenten voor 2010. Als die niet kostendekkend zijn, zien we dat zorgorganisaties de keuze maken om te stoppen met huishoudelijke hulp.

Mijns inziens is het een ongewenst effect van de invoering van de Wmo als uiteindelijk veel zorgorganisaties noodgedwongen moeten stoppen met het leveren van huishoudelijke hulp. Een integrale benadering van de vraag van de cliënt naar zorg kan dan niet meer volledig tot zijn recht komen. De cliënt die zowel huishoudelijke hulp als AWBZ-zorg nodig heeft, heeft dan op voorhand te maken met meerdere zorgverleners vanuit aparte organisaties.

Het geheel overziend, is mijn conclusie dat de aanbestedingen van huishoudelijke hulp zouden moeten worden afgeschaft. De voordelen van deze aanbestedingen voor burgers zijn onduidelijk. Wel duidelijk is dat de aanbestedingen veel tijd en kosten met zich meebrengen voor zowel gemeenten als zorgaanbieders, en veel onrust onder zorgaanbieders, die in veel gemeenten iedere twee jaar weer te maken hebben met een nieuwe aanbesteding, waarbij het onzeker is of ze gegund krijgen.

7.3.2 Over marktwerking in de AWBZ en de Wmo

Zowel in de caserapportage met naschrift over Meavita als die over de MeanderGroep treffen we veel kritische uitspraken van de betrokkenen aan over de zogenoemde marktwerking in de zorg.

De Raad van Bestuur van Meavita Nederland heeft er politiek Den Haag herhaaldelijk op gewezen dat er vanuit de overheid is gekozen voor marktwerking, maar in een systeem van wet- en regelgeving dat die marktwerking helemaal niet ondersteunt. In een poging om de kosten van zorg in de hand te houden is marktwerking gecombineerd met een sterke sturing op de kosten door tarieven te korten, eigen bijdragen op te hogen en productieplafonds te hanteren. Een “verschrikkelijke bureaucratie” is het gevolg, aldus de bestuurders. Mijns inziens is dat een juiste analyse. Zo staat het fenomeen van de productieafspraken waaraan een AWBZ-zorgaanbieder is gebonden,

wat in de praktijk veelal een door het zorgkantoor opgelegd productieplafond is, haaks op de logica van de markt. De conclusie ligt voor de hand. We citeren voormalig interim-bestuurder Markensteyn van Meavita Nederland: “We moeten kiezen. Of marktwerking, maar dan niet in het huidige, veel te strakke keurslijf, of weer terug naar de situatie waarin de koek verdeeld is.”³¹⁶

7.4 De sector woningcorporaties

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.3 is een uitgebreide schets gegeven van de sector woningcorporaties. Hierbij hebben we laten zien dat het kabinet Balkenende-IV met de invoering van de integrale vennootschapsbelasting en de Vogelaarheffing twee financiële maatregelen aan de corporaties heeft opgelegd, die onvoordelig uitpakken voor de investeringsruimte van de corporaties. Ze hebben geleid tot een verzuring van de verhouding tussen corporaties en de rijksoverheid.

De paragraaf laat ook zien dat er vanaf 2004/2005, zo’n tien jaar na de bruteringsoperatie, maatschappelijke discussie is geweest over de rol en positie van de woningcorporaties en de verhouding tussen overheid en corporaties. Vanuit Aedes vereniging van woningcorporaties, onder aanvoering van Willem van Leeuwen,³¹⁷ was de constante inbreng in deze discussie dat het Rijk door gedetailleerd ingrijpen onvoldoende recht deed aan de positie van de corporaties als zelfstandige maatschappelijke onderneming en dat de corporaties meer ruimte wilden voor (maatschappelijk) ondernemerschap. In december 2005 verscheen, na een reeks van rapporten en adviezen, de ‘Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties’ van toenmalig minister Dekker (VROM, 2005), die echter niet tot besluitvorming heeft geleid. Met het rapport van de Stuurgroep Meijerink, dat eind november 2008 verscheen, bloeide het debat over het arrangement tussen de overheid en de woningcorporaties weer op.

Op 12 juni 2009 zond toenmalig minister Van der Laan voor WWI een brief met ‘Voorstellen woningcorporatiestelsel’ naar de Tweede Kamer. Deze brief bevat voorstellen voor een vernieuwing van het corporatiestelsel, die gericht is op het vinden van ‘een nieuw evenwicht tussen het zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap van de woningcorporaties en de publieke waarborgen in het corporatiestelsel’, hetgeen een aangescherpte vormgeving van het publieke kader voor de woningcorporaties behelst (zie paragraaf 4.3.8).

Van der Laan heeft brede steun van de Tweede Kamer gekregen voor zijn voorstellen, waarna de hieruit voortvloeiende wijziging van wet- en regelgeving in procedure is gebracht. Het was de bedoeling dat de nieuwe wet- en regelgeving, waarin de positie van de woningcorporaties ten opzichte van zowel de overheid als

³¹⁶ NRC Handelsblad. ‘Geef de zorg eindelijk ruimte’, 29 juni 2009. Opinieartikel Leo Markensteyn.

³¹⁷ In april 2009 is Willem van Leeuwen opgestapt als voorzitter van Aedes, met veel commotie over zijn vertrekregeling. Hij is opgevolgd door Marc Calon, die een slechte start maakte vanwege commotie over zijn salariering.

marktpartijen wordt verduidelijkt, op 1 januari 2011 van kracht zou worden, maar door de val van het kabinet Balkenende-IV is dit onzeker geworden.

Mijns inziens heeft Van der Laan terecht brede steun gekregen voor zijn voorstellen en is het een goede zaak, ook voor het draagvlak van de corporaties in de maatschappij, dat de positie van de woningcorporaties na jarenlange onduidelijkheid nu eindelijk is verhelderd.

7.5 Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen

In hoofdstuk 3 is de nieuwe kijk op organiseren uit het boek ‘Met gevoel voor realiteit’ van Wim van Dinten (2003) verkort weergegeven. Tevens is ingegaan op het onderscheid tussen contextgedreven en systeemgedreven organiseren uit het nieuwe vervolgbok ‘Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren’ (Van Dinten en Schouten, 2008). In hoofdstuk 5 is hiervan gebruik gemaakt om ‘door een andere bril’ naar maatschappelijk ondernemen te kijken.

Hoofdstuk 5 is een cruciaal hoofdstuk in de beantwoording van de centrale vraagstelling. Dit hoofdstuk geeft een aanzet voor een andere benadering van maatschappelijk ondernemen; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren. De inhoud van hoofdstuk 5 rechtvaardigt de hoofdconclusie dat deze andere benadering van maatschappelijk ondernemen kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen.

7.5.1 Interpretatie van maatschappelijk ondernemen in termen van betekenisgeving en organiseren

In hoofdstuk 5 is allereerst antwoord gegeven op de deelvraag: Hoe kunnen we maatschappelijk ondernemen interpreteren in termen van betekenisgeving en organiseren? Vertrekpunt voor deze interpretatie is het wezenskenmerk van maatschappelijke ondernemingen, te weten het nastreven van een extern, maatschappelijk doel. Juist van deze organisaties zou je dan mogen verwachten, dat ze *organiseren volgens het uitgangspunt dat alle principes van betekenisgeving ertoe doen, altijd en in elke omgeving, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht*. Daarbij is het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen van groot belang dat het principe van externe singulariteit en het principe van selectiviteit niet te weinig gewicht krijgen, of anders gezegd, dat externe oriëntaties voldoende tot gelding kunnen komen.

Bij dit uitgangspunt hebben maatschappelijke ondernemingen idealiter de volgende kenmerken:

- Gezien het maatschappelijke doel, is het uitgesloten dat bestuurders van maatschappelijke ondernemingen dominant in de zelfreferentiële oriëntatie staan of anders gezegd, dat ioaz de primaire oriëntatie van bestuurders is. Bij werving en selectie wordt hier rekening mee gehouden.

- Betekenis is voor de maatschappelijke onderneming niet alleen betekenis die in geld wordt uitgedrukt. Betekenis is vooral ook wat er voor medewerkers, afnemers en de maatschappelijke omgeving toe doet.
- Maatschappelijke ondernemingen worden vanuit het volle spectrum van oriëntaties aangestuurd en ernaar ingericht. Dit betekent dat ze contextgedreven organiseren de aandacht geven die het verdient, in situaties waar dat passend en derhalve effectiever is. Leidinggevendenden hebben de competentie te selecteren voor welk deel van de activiteiten van de organisatie systeemgedreven organiseren geëigend is en voor welk deel contextgedreven organiseren, en die twee vormen naast elkaar passend in te vullen. Maatschappelijk ondernemen laat zich dan associëren met: systeem- én contextgedreven organiseren.
- Vooral leidinggevendenden kunnen herkennen en accepteren dat je niet door construeren kunt bereiken wat alleen maar in stavolutie kan ontstaan. En kunnen ook herkennen dat wat ze *zeggen te willen bereiken* in strijd kan zijn met *de wijze waarop ze dat willen bereiken*.
- In het leiding geven aan maatschappelijke ondernemingen komt *besturen* herkenbaar tot uitdrukking, niet alleen *managen*. Besturen houdt in: zorgen dat de organisatie in wisselwerking met de omgeving blijft. De bestuurders spelen in op wat in de omgeving gebeurt. Kern is dat ze de 'definitie van de situatie' herkennen en wat daarin passend is.

7.5.2 De huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren

Gegeven de bovenstaande (ideaaltypische) interpretatie van maatschappelijk ondernemen, is in hoofdstuk 5 de huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen in de praktijk, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren. Daarbij is de aandacht in het bijzonder uitgegaan naar het maatschappelijk ondernemen van zorgorganisaties die actief zijn in de thuiszorg en van woningcorporaties.

Gebleken is dat maatschappelijke ondernemingen lang niet altijd vanuit het volle spectrum van oriëntaties worden aangestuurd en ernaar ingericht. Sturing en inrichting volgens externe oriëntaties, dus contextgedreven organiseren, krijgt in de praktijk (nog) niet de aandacht die het verdient, in situaties waar dat passend is en beter werkt. In verband hiermee kan worden geconstateerd, dat veel organisaties die zichzelf beschouwen als een maatschappelijke onderneming, nog niet op het pad zijn geraakt van herkennen van betekenis bij organiseren. Ze willen als maatschappelijke onderneming doorgaans wel graag midden in de samenleving staan en een herkenbare toegevoegde waarde leveren voor de klant en de maatschappelijke omgeving. Maar de praktijk laat zien dat de wijze waarop ze dat willen bereiken in veel gevallen niet geschikt is en derhalve niet kan werken.

Zo is bij thuiszorgorganisaties het besef groeiende dat de bestaande manier van werken en organiseren in de thuiszorg niet toekomstvast is. Er ontstaat steeds meer aandacht voor 'wijkgericht werken', ook wel genoemd 'kleinschalig organiseren', vooral naar aanleiding van het succes van de nieuwe thuiszorgorganisatie Buurtzorg Nederland. Daarbij vertonen sommige thuiszorgorganisaties de neiging om de

werkwijze van Buurtzorg blindelings te kopiëren, zonder acht te slaan op hun eigen specifieke context en op het feit dat ze een andere uitgangspositie hebben dan de organisatie Buurtzorg, die een nieuwe organisatie is met een cliëntenpopulatie die volgens het NIVEL (2008) niet te vergelijken is met die van een al langer bestaande thuiszorginstelling.

Woningcorporaties en hun brancheorganisatie Aedes *zeggen* dat maatschappelijk ondernemen “een sterk op de buitenwereld gericht proces” is en dat maatschappelijk ondernemen “vraagt om ondernemers met een maatschappelijke drive die openstaan voor de behoeften van de lokale samenleving” (Aedes, 2007). Maar in de praktijk is waarneembaar dat men geneigd is invulling te geven aan maatschappelijk ondernemen langs de weg van sturing en inrichting volgens interne oriëntaties, dus systeem-gedreven organiseren.

Hieruit trekken we de conclusie dat het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen in de eerste plaats van belang is dat bestuurders en managers van maatschappelijke ondernemingen alle vier oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren, met inbegrip van de taal die erbij past, kunnen herkennen.

Organiseren volgens het uitgangspunt dat alle principes van betekenisgeving tot gelding moeten kunnen komen, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht, impliceert dat de leiding van de organisatie en andere betrokkenen allereerst begrijpen wat er in de huidige situatie in de eigen organisatie bij organiseren aan de hand is en hieromtrent tot een oordeel komen. Als de betrokkenen alle oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren kunnen herkennen, is het mogelijk aan te geven welk(e) principe(s) van betekenisgeving in een specifieke situatie te weinig gewicht heeft (hebben). De oordeelsvorming omtrent de huidige situatie kan tot de conclusie leiden dat de maatschappelijke onderneming - voor tenminste een deel van haar activiteiten - een fundamentele ofwel paradigmatische overgang op sturing en inrichting volgens externe oriëntaties, dus op contextgedreven organiseren moet maken. Vanuit deze conclusie komt het er dan op aan te veranderen en ook daadwerkelijk contextgedreven te gaan werken, sturen en inrichten. Hier wordt verder verwezen naar Van Dinten en Schouten (2008).

Overigens is het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen ook van belang, dat de systeemspelers in de thuiszorg (VWS, CIZ, gemeenten, zorgkantoren, NZa, NMa) en de brancheorganisaties van maatschappelijke ondernemingen - in het bijzonder Aedes en het door haar opgerichte Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen - alle oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren kunnen herkennen.

7.5.3 Specifieke constatering en conclusies betreffende het maatschappelijk ondernemen van thuiszorgorganisaties

In paragraaf 5.4 is de huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen van zorgorganisaties die actief zijn in de thuiszorg, al dan niet in combinatie met verpleeg- en verzorgingshuiszorg en overige diensten, gezien vanuit betekenisgeving en

organiseren. Dit heeft geleid tot een aantal voor deze organisaties specifieke constatering en conclusies betreffende het maatschappelijk ondernemen, die onderstaand aan de orde komen. Aangezien de focus ligt op de thuiszorg, wordt in het vervolg voor de leesbaarheid gesproken van thuiszorgorganisaties, ook al kunnen ze een breder aanbod hebben.

De invloed vanuit het institutionele systeem

In paragraaf 5.4.1 is ingegaan op de vraag, welke invloed het institutionele systeem met de daarin opererende spelers heeft op het maatschappelijk ondernemen van thuiszorgorganisaties. In deze beschouwing is uitgegaan van thuiszorgorganisaties die 'belevingsgerichte zorg' willen verlenen en die het volledige thuiszorgpakket bieden, dus zowel AWBZ-zorg als hulp bij het huishouden, die onder de Wmo valt. Geconstateerd is dat bij een thuiszorginstelling die werkt overeenkomstig de belevingsgerichte zorgvisie - in termen van de organisatiefractal (zie paragraaf 5.3.1) - een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept en een hieuw uitvoeringsconcept (maximale vrijheidsgraden voor medewerkers) past. Wat betreft de inrichting en aansturing van de zorgorganisatie laat belevingsgerichte zorg zich associëren met inrichting en sturing volgens externe oriëntaties, dus contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008). Voor deze thuiszorgorganisaties is vervolgens de invloed vanuit respectievelijk het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), het onderbrengen van de thuiszorg in twee regimes (Wmo en AWBZ), het financieringssysteem en de NMa, aan een beschouwing onderworpen.

Het geheel overziend, is geconcludeerd dat het huidige systeem belemmerend en beknellend werkt voor zorgaanbieders die willen werken overeenkomstig de belevingsgerichte zorgvisie en contextgedreven willen organiseren. Het huidige systeem staat mijns inziens op het punt te imploderen, aangezien er in termen van Van Dinten (2003) sprake is van een strijdigheid tussen wat alle systeemspelers zeggen te willen bereiken - betere zorg in de ogen van cliënten, grotere tevredenheid medewerkers en lagere kosten - en de wijze waarop men dat wil bereiken. Systeemwijzigingen zijn onontkoombaar.

Over transitie van de thuiszorg

In paragraaf 5.4.2 is ingegaan op transitie van de thuiszorg. In de thuiszorg bestaat de belevingsgerichte zorgvisie al wat langer, sinds eind jaren negentig. Een heel recente ontwikkeling in de thuiszorg is het zogenoemde wijk- of buurtgericht werken, ook wel kleinschalig organiseren genoemd. Hierin zien we elementen van de belevingsgerichte zorgvisie, zoals medewerkers die eigen ruimte hebben en zich verbinden met de wensen en problemen van de cliënt, maar het nieuwe zit vooral in het buurt- of wijkgericht werken in kleine teams. Het wijkgericht werken staat momenteel sterk in de belangstelling in de thuiszorg, mede naar aanleiding van het succes van Buurtzorg Nederland, in 2006 opgericht door Jos de Blok, wijkverpleegkundige.

Buurtzorg Nederland werkt - ondanks het bestaande institutionele systeem - vanuit een fundamenteel andere kijk op de zorg en het organiseren daarvan. Deze is in paragraaf 5.4.2 beschreven. Leidend in al het denken en doen is bij Buurtzorg niet het

huidige bekostigingssysteem, maar de wensen en problemen van cliënten en de specifieke omstandigheden waarin ze verkeren.

Inmiddels is er het nodige onderzoek verricht naar Buurtzorg, dat onderdeel is van het Transitieprogramma Langdurige Zorg van het ministerie van VWS. Uit het rapport ‘maatschappelijke Business Case (mBC) Buurtzorg Nederland’, dat met Ernst & Young tot stand is gekomen (Buurtzorg Nederland, 2009), komt wat betreft toepassing van de Buurtzorgwerkwijze op het niveau van Nederland naar voren “dat de eerste tekenen van de Buurtzorgwerkwijze erop wijzen dat op de lange termijn het overgrote deel van de markt de helft goedkoper te organiseren is, met beter gewaarde zorg en een grotere medewerkerstevredenheid.” Echter, voordat de sector een ommezwaai kan maken, zijn volgens het rapport eerst systeemwijzigingen noodzakelijk.

De conclusie van Buurtzorg dat systeemwijzigingen noodzakelijk zijn voor transitie van de thuiszorg, komt overeen met mijn conclusie uit het betoog over de invloed vanuit het huidige institutionele systeem, zoals hierboven weergegeven. Tegelijk kan de vraag gesteld worden of en hoe een succesvolle innovatieve praktijk als Buurtzorg kan bijdragen aan transitie van de sector. Beleidsmakers, verzekeraars en brancheorganisaties zien in Buurtzorg een voorbeeld van hoe het ondanks het bestaande systeem beter kan en willen hiervan leren.

De beschouwing hierover leidde tot de conclusie dat het mogelijk is te leren van de succesvolle praktijk van Buurtzorg door te herkennen dat het bij Buurtzorg om inrichting en sturing volgens externe oriëntaties draait, dus contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008). Deze herkenning kan helpen om niet te vervallen in ‘kopiëren, opschalen en uitrollen’. Voor andere thuiszorgorganisaties is het niet aan de orde om het succes van Buurtzorg te verplaatsen, maar ligt de uitdaging in het vertalen van contextgedreven organiseren naar de eigen specifieke situatie. Gezien de ‘maatschappelijke Business Case’ van Buurtzorg Nederland (2009) behoeft het geen betoog, dat de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen in de thuiszorg hierdoor kan worden vergroot, en bovendien in de thuiszorg goedkoper kan worden gewerkt. Het institutionele systeem moet dan zodanig veranderen dat een transitie van de thuiszorg naar contextgedreven organiseren wordt ondersteund in plaats van tegengewerkt. Overigens kan worden opgemerkt dat thuiszorgorganisaties als maatschappelijke ondernemingen bij de voorgestane transitie naar contextgedreven organiseren, waarschijnlijk ook geen probleem meer hebben met het verwerven en behouden van legitimiteit.

7.5.4 Specifieke constatering en conclusies betreffende het maatschappelijk ondernemen van woningcorporaties

De aard van de activiteiten van woningcorporaties

In paragraaf 5.5.2 is ingegaan op de aard van de activiteiten van woningcorporaties. Geconstateerd is dat woningcorporaties gaandeweg hun maatschappelijke doelstelling breder zijn gaan opvatten. Dit wordt weerspiegeld in een verbreding van de activiteiten van woningcorporaties ten opzichte van de traditionele activiteit van het

verhuren van sociale huurwoningen. Het verbreden van de maatschappelijke doelstelling komt in het bijzonder tot uiting in een verbreding van het strikte bouwen en wonen naar het bredere werken in en voor wijken en buurten. Daarbij streven corporaties in toenemende mate naar samenwerking met lokale partners, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, in de aanpak van wijkproblematiek en het ontwikkelen van een samenhangend en toegankelijk aanbod aan woon-, zorg- en welzijnsdiensten op wijkniveau (Brandsen et al., 2008).

In het wijkgericht werken houden woningcorporaties zich bezig met zowel wijkontwikkeling - hetgeen veelal wijken betreft die in aanmerking komen voor herstructurering - als met allerlei activiteiten ter bevordering van de leefbaarheid in buurten en wijken. De activiteiten in het kader van leefbaarheid zijn nader bekeken op basis van onderzoek van onderzoeksbureau RIGO (2007). Uit dit onderzoek blijkt dat woningcorporaties in het kader van leefbaarheid veel verschillende activiteiten ondernemen, waarbij leefbaarheid het hele terrein van samenleven op buurt- en wijkniveau omvat, zowel de fysieke als de sociale kant. Volgens het RIGO-onderzoeksrapport kunnen een aantal clusters van activiteiten worden onderscheiden. Kort weergegeven: a) Bijzondere gebouwen (maatschappelijk vastgoed), b) Bepalen leefbaarheidsagenda, c) Sociale cohesie en betrokkenheid, d) Woonoverlast tegengaan, en e) Schoon, heel en veilig.

Uit de verkenning van de aard van de activiteiten van woningcorporaties is gebleken dat hedendaagse woningcorporaties sterk uiteenlopende activiteiten verrichten. Daarmee is het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen van groot belang dat leidinggevendenden hun corporatie vanuit het volle spectrum van oriëntaties sturen en ernaar inrichten en (leren) onderkennen voor welk deel van de activiteiten systeemgedreven organiseren geëigend is en voor welk deel contextgedreven organiseren.

In paragraaf 5.5.2 is dit nader uitgewerkt. Geconstateerd is dat de traditionele activiteit van woningcorporaties, de verhuur van sociale huurwoningen, getypeerd kan worden als het leveren van producten. Hierbij past systeemgedreven organiseren, zoals dat thans ook gestalte krijgt. Maar voor het bevorderen van sociale samenhang, het voorkomen en bestrijden van woonoverlast en deels ook het schoon, heel en veilig maken en houden van de woonomgeving, kan systeemgedreven organiseren niet werken. Contextgedreven organiseren is wenselijk en effectiever.

In het verlengde hiervan is ingegaan op de vraag hoe contextgedreven sturing en inrichting er voor een woningcorporatie uitziet. Ten aanzien van contextgedreven sturing is geconstateerd dat Verwachting & Evaluatie voor woningcorporaties om een eigen invulling vraagt ten opzichte van de invulling in tabel 3.2, geëxtraheerd uit Van Dinten en Schouten (2008), die bij uitstek past bij organisaties die diensten leveren aan individuele cliënten, zoals zorgorganisaties. In het kader van leefbaarheid houden woningcorporaties zich daarentegen vooral bezig met wat Brandsen (2006) typeert als 'dienstverlening aan de wijk'.

Taal bij woningcorporaties

In paragraaf 5.5.3 is aan de hand van een concreet voorbeeld - het door het Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen ontwikkelde concept-Maatschappelijk Ondernemen, een stappenplan om aan de slag te gaan met maatschappelijk ondernemen - herkenbaar gemaakt dat de corporatiewereld een voorkeur toont voor taal die past bij een interne oriëntatiemix, een taal die getuigt van 'van binnen naar buiten' denken, werken en organiseren. Geconcludeerd is dat het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen van belang is dat alle betrokkenen - niet alleen bestuurders en managers van individuele corporaties maar ook Aedes en het Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen - alle vier oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren, met inbegrip van de taal die erbij past, kunnen herkennen.

7.5.5 Conclusies ten aanzien van de bruikbaarheid van de organisatiefractal als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming

In paragraaf 5.3 is ingegaan op de bruikbaarheid van de organisatiefractal van Van Dinten (2003) als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming. In paragraaf 5.3.1 werd hierover gesteld: het kenmerk van een maatschappelijke missie, waaraan verschillende auteurs expliciet de betekenis geven van een organisatieconcept, maakt dat de organisatiefractal van Van Dinten goed bruikbaar is als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming. Ook is in deze paragraaf ingegaan op de vraag waaruit je kunt opmaken of het geschreven missiestatement van een maatschappelijke onderneming, in die organisatie de betekenis heeft van (of expressie is van) een organisatieconcept als basis voor transformatie en realisatie. Met ander andere woorden: heeft de maatschappelijke onderneming een 'echt' organisatieconcept? Er zijn drie criteria genoemd:

- Er is in de organisatie overeenstemming bereikt over het missiestatement.
- Het missiestatement is geschreven in een 'taal van de buitenkant', en niet in een 'taal van de binnenkant'.
- Het missiestatement heeft een inrichtingscomponent in de zin dat je er een bedrijfsconcept en een dramaturgisch concept/imago uit moet kunnen afleiden.

In de interviews in 2006 ten behoeve van de meervoudige casestudy (zie hoofdstuk 6) is de organisatiefractal voorgelegd aan de geïnterviewden en toegelicht. Het ging er hierbij om te toetsen of de organisatiefractal de geïnterviewden aanspreekt als ideaalmodel voor de maatschappelijke onderneming en of ze het werken overeenkomstig de organisatiefractal in de eigen organisatie herkennen. De vertegenwoordigers van alle vier de organisaties vonden de organisatiefractal aansprekend en herkenbaar. Hoewel het hier slechts vier waarnemingen betreft, is het toch een indicatie voor de bruikbaarheid van de organisatiefractal voor maatschappelijke ondernemingen.

In aansluiting op de bespreking van de organisatiefractal is in de interviews stilgestaan bij het missiestatement van de organisatie. Daarbij werd de organisatiefractal gebruikt

als referentieschema. Aan de hand van vragen rond de drie bovengenoemde criteria werd geprobeerd na te gaan of de missie van de geselecteerde maatschappelijke onderneming, in die organisatie de betekenis heeft van een organisatieconcept als basis voor transformatie en realisatie. Gebleken is dat de drie criteria en wel in het bijzonder het criterium 'taal van de buitenkant', in de praktijk goed te gebruiken zijn om uitspraken te kunnen doen over het missiestatement van een maatschappelijke onderneming. Zo erkende de ondervraagde van Eigen Haard tijdens het gesprek dat de missie 'niet gelukkig was geformuleerd', waarna hij de missie spontaan in een 'taal van de buitenkant' formuleerde.

7.5.6 Conclusies betreffende het bedrijven van marketing door maatschappelijke ondernemingen

In paragraaf 5.6 is uitgebreid ingegaan op het bedrijven van marketing door maatschappelijke ondernemingen. Allereerst is marketing als managementfilosofie/visie en als activiteiten aan een beschouwing onderworpen. De marketingfilosofie is getypeerd als een 'win-win' benadering met als kenmerk het door de onderneming zo goed mogelijk trachten te dienen van zowel het klantbelang als het bedrijfsbelang. Je zou ook kunnen zeggen: 'twee heren naar tevredenheid trachten te dienen'.³¹⁸ Wat betreft marketing als activiteiten is geconstateerd dat ruil vrij algemeen als kern van de marketing wordt gezien. Zo komt Koster (1991) in zijn proefschrift middels een uitgebreide analyse van definities van marketing in de literatuur, tot de volgende definitie van marketing: 'Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht ruiltransacties te bevorderen, te vergemakkelijken en te bespoedigen' (Koster, 1991). De ruil verschijnt zowel in de definitie van het klassieke marketing management - sinds het einde van de jaren tachtig ook wel 'transactiemarketing' genoemd - als in de definitie van de latere 'relatiemarketing', die is opgekomen aan het eind van de jaren tachtig.

Marketing is ruil, maar niet alle ruil is marketing. Volgens Koster (1991) is er alleen sprake van een marketingruil(proces) indien is voldaan aan de criteria: 1) vrijwilligheid, 2) overeenkomst, 3) minstens twee partijen en 4) wederkerigheid.

Geconstateerd is dat het gebruik van marketing in de zin van het toepassen van de marketing managementbenadering ook steeds verder is doorgedrongen tot de non-profitsector, volgens Wierenga en Waarts (1993) in Nederland met name sinds het begin van de jaren negentig. De algemene ruilgedachte heeft ertoe geleid dat er geen speciale benadering van marketing voor non-profitorganisaties is. Er is weliswaar een bescheiden hoeveelheid literatuur onder de noemer 'marketing voor non-profitorganisaties', maar die literatuur biedt doorgaans de klassieke marketing managementbenadering of de traditionele marketingplanningsmethodiek. Daarbij valt op dat het denken over marketing voor non-profitorganisaties achterloopt op de marketingliteratuur die op naar winst strevende bedrijven geschreven is.

³¹⁸ 'Twee heren dienen' is de titel van een boekje van Ed Peelen (1995) in de serie Marketing Dilemma's.

Geconcludeerd is dat de marketing-ruilbenadering bij non-profitorganisaties hand in hand gaat met een win-win denken aangaande de betrekkingen en interacties tussen de organisatie en haar afnemers. In dat win-win denken wordt alles zoveel mogelijk geëxpliciteerd. Noties als helpen en betrokkenheid bij de klant passen niet in dit denken. Zeker als de vier criteria van Koster (1991) voor een marketingruil ruim worden uitgelegd of genegeerd, hetgeen in op de praktijk gerichte boeken over marketing voor non-profitorganisaties nogal eens gebeurt, kun je in alles wel een marketingruil ontwaren.

De beschouwing mondde uit in de fundamentele vraag: *zou ruil de grondslag van marketing voor maatschappelijke ondernemingen moeten zijn?*

Om tot een onderbouwd antwoord op deze vraag te komen is allereerst de marketing-praktijk van winstgedreven organisaties aan een beschouwing onderworpen, met de vraag of maatschappelijke ondernemingen zich hieraan zouden moeten spiegelen. Dit leidde tot de volgende conclusie: In de praktijk van winstgedreven organisaties delft de klant in de afweging van klantbelang en bedrijfsbelang vaak het onderspit. Veelal draait alles om de succesvolle marketinginspanning, gegeven de doelstelling van de organisatie. Dat brengt met zich mee dat marketeers beoordeeld worden op hun financiële resultaten en niet op de ontwikkeling over een langere periode van de klanttevredenheid of de ontwikkeling van de relatie met klanten. Transactiemarketing, gekenmerkt door een kort tijdspectief, heeft in de praktijk een manipulatief karakter gekregen. Bij relatiemarketing en CRM denkt men niet in termen van onder welke omstandigheden relaties kunnen ontstaan en gedijen, maar in termen van 'management'. Waar het gaat om het bedrijven van marketing moeten maatschappelijke ondernemingen zich niet spiegelen aan winstgedreven organisaties. Dit impliceert dat ze niet zonder meer CRM of de vigerende kijk op klantrelaties bij winstgedreven ondernemingen, naar hun eigen organisatie moeten transplanteren.

In het vervolg van het betoog is in paragraaf 5.6.6 een externe oriëntatie qua (grond)houding en gedrag naar klanten herkenbaar gemaakt in het contrast met een interne oriëntatie. Daarbij is een verbinding gemaakt met de doelstelling van de organisatie. Op basis van de gerichtheid van de doelstelling zijn twee typen organisaties onderscheiden:

- Organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling, of anders gezegd een intern georiënteerde doelgerichtheid.
- Organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling, of anders gezegd een extern georiënteerde doelgerichtheid.

Maatschappelijke ondernemingen behoren tot het type organisaties met een extern georiënteerde doelgerichtheid. Als we aannemen dat beide typen organisaties handelen overeenkomstig hun bedoeling, dan mogen we van intern georiënteerd doelgerichte organisaties een bepaalde grondhouding en gedrag naar klanten verwachten, en van extern georiënteerd doelgerichte organisaties een andere houding en gedrag, respectievelijk een intern georiënteerde en een extern georiënteerde houding en gedrag. De verschillen zijn in paragraaf 5.6.6 uitvoerig besproken. Een en ander is kort

weergegeven in tabel 5.1 Oriëntatie qua houding en gedrag. De volgende stelling is geformuleerd:

Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van tabel 5.1, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.

Hierbij is opgemerkt dat de ruimte die de maatschappelijke onderneming heeft voor een extern georiënteerde houding en gedrag in verband staat met de aard van de te leveren waarde voor de klant. Als de waarde voor de klant het karakter heeft van het maken van producten, is er in het scheppen en leveren van die waarde niet veel ruimte voor echte betrokkenheid naar klanten. Medewerkers hebben niet veel vrijheidsgraden en als ze in een externe oriëntatie (sociale oriëntatie) staan, kan die oriëntatie in de omgang met klanten nauwelijks tot gelding komen. Het maken van producten laat zich associëren met systeemgedreven organiseren. Waarde voor de klant die het karakter heeft van het leveren van diensten, biedt alle ruimte voor een extern georiënteerde houding en gedrag jegens klanten, en laat zich associëren met contextgedreven organiseren.

Geconstateerd is dat maatschappelijke ondernemingen in vergelijking met organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling, *in theorie* onverslaanbaar zijn in het leveren van diensten en contextgedreven organiseren. Bij winstgedreven organisaties staat de relatie met de klant in dienst van het eigen overleven en economisch succes. Dat kan echte betrokkenheid naar klanten in de weg staan en roept de neiging op de relatie met de klant te willen beheersen. Maatschappelijke ondernemingen zullen daartoe minder geneigd zijn.

Uiteindelijk is de vraag of ruil de grondslag van marketing voor maatschappelijke ondernemingen zou moeten zijn, ontkennend beantwoord. De conclusie luidde: Als organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling hebben maatschappelijke ondernemingen behoefte aan een eigen benadering en invulling van marketing, vooral ook waar het gaat om het leveren van diensten. De grondslag daarvan zou niet de ruil moeten zijn, maar het scheppen en leveren van waarde voor de klant. Hieraan is als randvoorwaarde de financiële stabiliteit van de maatschappelijke onderneming te koppelen.

Het lag buiten het bestek van deze studie om de voorgestane eigen benadering en invulling van marketing voor maatschappelijke ondernemingen helemaal uit te werken. Dit verdient echter wel aandacht vanuit de (marketing)wetenschap.

Hieraan gerelateerde uitkomsten van de interviews in het kader van de meervoudige casestudy

De doelstelling van de maatschappelijke onderneming

In de interviews is uitvoerig ingegaan op de doelstelling van de maatschappelijke onderneming. Hierbij is een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, thema c). Bevestigd werd, dat de

doelstelling van een maatschappelijke onderneming niet alleen het leveren van toegevoegde waarde voor de klant omvat, maar ook het leveren van toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving, waarbij het accent kan verschillen. In die zin hebben maatschappelijke ondernemingen een ‘dubbele opdracht’.

Oriëntatie qua houding en gedrag

Aan de ondervraagden is de tabel Oriëntatie qua houding en gedrag voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, tabel 1), met de stelling:

‘Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van de tabel, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.’

De ondervraagde van Meavita in Den Haag was het in principe eens met de stelling, maar wees er wel op dat het bedrijf voldoende geld moet genereren om te kunnen blijven voortbestaan en in de zorg te kunnen investeren. In dit kader onderzocht Meavita de mogelijkheid om met aanvullende diensten en producten extra inkomsten te genereren. Een situatie waarin dergelijke diensten en producten, zoals alarmering, alleen maar geld kosten, vond Meavita bedrijfseconomisch ongewenst. Naar aanleiding van de tabel schetste de ondervraagde ook de problematiek waar Meavita tegenaan gelopen was bij de invoering van de marketingfunctie: medewerkers op de werkvloer ervaren allerlei ingrepen die *er op lijken* dat de organisatie in een interne oriëntatie gaat staan.

De ondervraagde van MeanderGroep Zuid-Limburg was het eens met de stelling. Evenals de vertegenwoordiger van Meavita verwees hij hier naar een aantal service-activiteiten, zoals mensen helpen bij het invullen van hun belastingformulier, die “misschien geld kosten, maar die we toch voeren om mensen te helpen”. Hij vervolgde met een opmerking waaruit bleek dat de MeanderGroep wel let op de financiële randvoorwaarden: “Het mag niet te veel geld kosten.”

Het gesprek met de vertegenwoordiger van Eigen Haard over de voorgelegde tabel Oriëntatie qua houding en gedrag (zie Bijlage, Checklist, tabel 1) resulteerde in een Uitgebreide tabel Oriëntatie qua houding en gedrag (zie Bijlage, Checklist, tabel 2). In het latere interview met Servatius is deze uitgebreide tabel voorgelegd.

Beide organisaties waren het eens met de stelling dat een intern georiënteerde houding en gedrag niet past bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing. Juist hierin zit volgens beide organisaties het verschil tussen een woningcorporatie en een commerciële projectontwikkelaar of een commerciële belegger. De twee corporaties verschilden wel in waar zij zichzelf plaatsten in de Uitgebreide tabel Oriëntatie qua houding en gedrag.

Ruil als kern van de marketing

In de interviews is gesproken over ruil als kern van de marketing.³¹⁹ Dit aan de hand van de definitie van Koster (1991): ‘Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht ruiltransacties te bevorderen, bespoedigen en vergemakkelijken.’ Tevens is een

³¹⁹ In het interview met MeanderGroep Zuid-Limburg is dit onderwerp niet meer aan bod gekomen.

‘vereenvoudigd schema van de marketingruil in generieke zin’, ontleend aan Buurma (2000), aan de ondervraagden voorgelegd (zie Bijlage, Checklist, figuur 2).

Volgens de ondervraagde van Meavita klopt het voorgelegde model van de marketingruil niet voor de zorg. Vervolgens is de volgende vraag voorgelegd: Gaat het bij marketing voor een zorgorganisatie om activiteiten gericht op het bevorderen van ruil? Of is marketing voor een zorgorganisatie vooral actief bezig zijn met en voor klanten, waarbij het met name gaat om activiteiten die gericht zijn op het scheppen van waarde voor de klant? In de ogen van de ondervraagde gaat het om het laatste. Zo bleek tussen ons overeenstemming te bestaan over de volgende definitie van marketing voor een zorgorganisatie, die een maatschappelijke onderneming wil zijn: *Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht waarde voor de klant te scheppen*. Hieraan is als randvoorwaarde de financiële stabiliteit van de zorgorganisatie te koppelen.

De vertegenwoordigers van beide woningcorporaties waren van mening dat je in sommige activiteiten van de corporatie wel een marketingruil kunt zien. Zo kun je het aanbieden van een woning en iemand huurt die woning als een gewone marketingruil beschouwen. Verder is in de commerciële activiteiten van de corporatie een marketingruil te bespeuren.

De vertegenwoordiger van Eigen Haard ging verder in op het geval van sloop en herstructurering. Hier ligt het vertrekpunt van de corporatie bij het maatschappelijk belang en probeert de corporatie om richting bestaande huurders eerst het maatschappelijk belang neer te zetten. Daarbij blijken huurders uiteindelijk allemaal wel *als klant* een goede ruil te willen hebben in de vorm van een goede verhuisvergoeding of terugkomregeling. Ook degenen die in het begin *als burger* wel meedenken en meewillen vanuit het maatschappelijk belang. Hier zien we duidelijk het verschil tussen burger en klant. Daarbij laat maatschappelijk belang zich associëren met burger en win-win marketingruil met klant.

De vertegenwoordiger van Servatius vond het model van de marketingruil moeilijk toepasbaar op de bijdrage die Servatius levert in het versterken van de sociale woonomgeving, vooral omdat je met dit denken betrokkenheid eruit haalt.

Mijns inziens is het model van de marketingruil voor veel activiteiten van de corporatie te ‘plat’, te gekunsteld, te rationeel. De ruil suggereert ook iets heel zakelijks.

7.6 De meervoudige casestudy

In het voorgaande zijn al verschillende resultaten van de meervoudige casestudy aan de orde geweest. Uit de overige resultaten trekken we nog een aantal conclusies.

7.6.1 Risicovolle, ‘prestigieuze projecten’

De cases Meavita en Servatius zijn eind 2005 samen met de andere twee cases geselecteerd als voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen. Ze hebben zich

echter ontwikkeld tot voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen die in ernstige financiële problemen zijn geraakt, waarbij Stichting Meavitagroep in Den Haag zelfs niet heeft kunnen overleven. Terugkijkend op de interviews in 2006 is het opmerkelijk dat juist Meavita en Servatius vonden dat ze te weinig ruimte hadden voor (maatschappelijk) ondernemerschap. Achteraf gezien was dat mijns inziens een indicatie dat Meavita en Servatius minder geneigd waren grenzen aan hun ambities te stellen dan de twee andere maatschappelijke ondernemingen.

Ook valt op dat juist Meavita en Servatius bezig waren met ambitieuze, risicovolle projecten. Meavita in Den Haag was bezig met de ontwikkeling van 'Meavita Thuis', later omgedoopt tot 'TV-Foon project', dat door kenners als een 'zeer gedurfd project' werd gezien. Servatius had in het jaar 2000 de Spaanse architect Santiago Calatrava aangetrokken voor het ontwerp van de universitaire Campus Maastricht, en verwachtte ten tijde van het interview om medio 2007 te kunnen starten met de daadwerkelijke bouw. Campus Maastricht, waarvan de bouw uiteindelijk in november 2008 van start ging, werd alom gezien als een 'prestigieus project'.

Welke lering kunnen hieruit trekken?

Naast Meavita en Servatius hebben we de afgelopen jaren bij maatschappelijke ondernemingen, vooral ook bij corporaties, meerdere gevallen gezien waarin ambitieuze bestuurders het ondernemerschap zodanig invullen dat zij risicovolle, 'prestigieuze projecten' oppakken. In termen van Van Dinten (2003) past dit mijns inziens bij uitstek bij bestuurders in wiens oriëntatiemix het oriëntatiepaar van de zelfreferentiële (eerste oriëntatie) en rationele oriëntatie (tweede oriëntatie) domineert over de twee externe oriëntaties. Als het toezicht dan niet voldoende scherp is, kunnen bestuurders op de loop gaan met een dergelijk project, hetgeen tot financiële problemen kan leiden. Toezichthouders zijn derhalve een belangrijke factor. Voorts valt in de corporatiewereld op, dat er bij veel corporaties maar één directeur-bestuurder is, die sterk zijn of haar persoonlijk stempel drukt op het beleid, de organisatiestructuur en -cultuur van de corporatie. Voor kleine corporaties is dat begrijpelijk, maar voor middelgrote corporaties, zoals Servatius, zou een meerhoofdig collegiaal bestuur de voorkeur kunnen hebben. Dit vanuit de gedachte dat de leden van het bestuur elkaar waar nodig aanvullen en corrigeren.

7.6.2 Het denken over schaalgrootte: Meavita in vergelijking met de MeanderGroep

Hoofdstuk 6, paragraaf 6.5.3 bevat een uitgebreide reflectie op het denken van Meavita over schaalgrootte in vergelijking met de MeanderGroep. Hieruit kunnen we de volgende conclusies trekken.

Het belangrijkste motief voor de fusie tussen Meavita en Sensire & Thuiszorg Groningen was de wens om een partij te zijn "die onpasseerbaar is". Daarbij ging het om onderhandelingsmacht ten opzichte van zorgkantoren, gemeenten en zorgverzekeraars. Het tweede motief was dat een grote organisatie het benodigde geld en

de benodigde markt heeft voor innovatie door bijvoorbeeld inzet van thuiszorg-technologie. In de derde plaats ging het om het behalen van efficiencyvoordelen, in hoofdzaak in de ondersteuningsprocessen zoals administratievoering en ICT. Geconcludeerd kan worden dat bij zowel Meavita als Sensire & Thuiszorg Groningen bij het verkennen van een fusie tussen beide partijen, geen evenwichtige oordeelsvorming heeft plaatsgevonden. Beide partijen hebben zich bij het denken over schaalgrootte primair laten leiden door de wens om onderhandelingsmacht te ontwikkelen, hetgeen in termen van Van Dinten (2003) past bij bestuurders die in de zelfreferentiële oriëntatie staan en derhalve betekenis geven vanuit zichzelf. Dan kun je als zorgorganisatie nooit groot genoeg zijn. Daarbij heeft men onvoldoende oog gehad voor het vraagstuk van de maximale omvang van een zorgorganisatie. De bovengrens van de schaalgrootte van een zorgorganisatie kan mijns inziens worden beschouwd als het kantelpunt waarbij de toegevoegde waarde van het groter worden niet meer opweegt tegen alle bijkomende nadelen en problemen. Dit kantelpunt lijkt met de vorming van Meavita Nederland te zijn gepasseerd.

Bij de vorming van Meavita Nederland wilde men het binnen de regionale werkmatschappijen kleinschalig organiseren van de zorg combineren met het behalen van schaalvoordelen door een aantal zaken samen te doen. Dit vanuit de gedachte: 'Klein aan de voorkant, groot aan de achterkant'. Men had zich beter kunnen laten leiden door: 'Klein aan de voorkant, *samenwerking* aan de achterkant'. Daarmee vermijd je de besturingsproblemen en andere nadelen die verbonden zijn aan de vorming van een megaconcern.

Meavita Den Haag had op basis van haar missie de keuze gemaakt om belevingsgerichte zorg te verlenen. Bij het overwegen van een fusie met Sensire & Thuiszorg Groningen is dan de vraag relevant: kan aanzienlijke schaalvergroting door fusie passen bij het verlenen van belevingsgerichte zorg? Het antwoord luidt ontkennend. De motieven voor de fusie zijn gelegen in vergroten onderhandelingsmacht, invoeren technologische innovaties en efficiencyvoordelen. Deze motieven favoriseren inrichting en sturing volgens interne oriëntaties, dus systeemgedreven organiseren, terwijl het bij belevingsgerichte zorg juist draait om inrichting en sturing volgens externe oriëntaties, dus contextgedreven organiseren overeenkomstig Van Dinten en Schouten (2008).

MeanderGroep Zuid-Limburg was ten tijde van het interview eind november 2006 nog een zeer jonge organisatie; in april 2006 ontstaan uit een fusie tussen thuiszorgorganisatie Zorggroep Thuis en aanbieder van verpleeg- en verzorgingshuishouding Zorggroep Meander OZL. Deze fusie was mijns inziens goed onderbouwd, ook vanuit de optiek van de dienstverlening aan de cliënten en de continuïteit daarvan, wanneer mensen van extramurale naar intramurale zorg gaan. De nieuw gevormde MeanderGroep werd met een omzet van 120 miljoen euro en ongeveer 4000 medewerkers de grootste zorgaanbieder in Parkstad Limburg. Als we het denken over schaalgrootte van de bestuurders van Meavita Den Haag met dat van de bestuurders van de Meandergroep vergelijken, dan zien we een duidelijk verschil. Het bestuur van de MeanderGroep hield zich bezig met de vraag naar de *geschikte* schaal: de schaal van

de zorgorganisatie moet *groot genoeg* zijn om in alle opzichten bevredigend te kunnen functioneren, maar *niet groter dan nodig* is om dit waar te maken. Hiertoe zal het werkgebied qua grootte en samenstelling een goede basis moeten verschaffen.

Geconcludeerd kan worden dat maatschappelijke ondernemingen er niet naar moeten streven middels fusie zo groot mogelijk te worden, maar zich waar het gaat om schaalgrootte bezig moeten houden met de vraag naar de geschikte schaal: groot genoeg, maar niet groter dan nodig.

7.6.3 Eigen Haard in vergelijking met Servatius

De case van Eigen Haard laat zien dat een woningcorporatie als maatschappelijke onderneming ondernemend kan zijn en haar taak breder kan oppakken dan een traditionele ‘sociale huisvester’, en er daarbij in kan slagen financieel gezond te blijven.

De case van Servatius maakt herkenbaar hoe bij een woningcorporatie als maatschappelijke onderneming de combinatie kan uitpakken van een dynamische, gedreven, ambitieuze directeur-bestuurder en een falende Raad van Toezicht. Hierbij zij opgemerkt dat de kernwaarde ‘stoutmoedig’ van Servatius, waarin we de persoonlijke waarde of overtuiging van de toenmalige directeur-bestuurder herkennen, niet goed past bij een maatschappelijke onderneming.

Samenvatting

In het afgelopen decennium is zich een interessante ontwikkeling gaan aftekenen. Binnen de Nederlandse non-profitsector is zich een nieuw type organisatie gaan manifesteren, de zogenoemde maatschappelijke onderneming. Hierbij valt vooral te denken aan private non-profitorganisaties in de maatschappelijke dienstverleningssectoren gezondheidszorg (ziekenhuizen, zorgorganisaties), volkshuisvesting (woningcorporaties), onderwijs (ROC's, hogescholen, universiteiten) en welzijn (welzijnsorganisaties). Organisaties in deze sectoren zijn meer fundamenteel gaan nadenken over de manier waarop zij zich maatschappelijk zouden willen positioneren. Dat heeft ertoe geleid dat zij zich onder het nieuwe label van de 'maatschappelijke onderneming' zijn gaan presenteren en zich als zodanig zijn gaan gedragen. Maatschappelijke ondernemingen hebben een eigen positie en identiteit in ons maatschappelijk bestel.

Geconstateerd kan worden dat het vraagstuk van de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming de laatste jaren, gestimuleerd vanuit de politiek, veel aandacht opeist in het maatschappelijke debat rond de maatschappelijke onderneming. Het maatschappelijke debat is zich primair gaan richten op de maatschappelijke onderneming als structuur, ten koste van de aandacht voor het maatschappelijk ondernemen als mentaliteit en activiteit.

Deze studie concentreert zich op het maatschappelijk ondernemen. Doel van deze studie is het presenteren van een (aanzet voor een) andere benadering van maatschappelijk ondernemen, die kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen. De centrale vraagstelling luidt:

Kan een andere benadering van maatschappelijk ondernemen leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen? Wat houdt die benadering in?

De maatschappelijke onderneming

Hoofdstuk 2 bevat een uitgebreide verkenning van het concept van de maatschappelijke onderneming op basis van de literatuur. Om een goed beeld te geven van wat verstaan wordt onder het begrip 'maatschappelijke onderneming' als een gemeenschappelijk concept of profiel voor organisaties in sectoren zoals wonen, zorg, onderwijs en welzijn, en daarbij tevens verschillen in interpretaties te laten zien, laten we een aantal omschrijvingen van het begrip 'maatschappelijke onderneming' de revue passeren, met de daarbij behorende achtergrond. Dit hoofdstuk laat ook de ontwikkeling van het denken over de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming zien, die is uitgemond in het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming, dat in juli 2009 bij de Tweede Kamer is ingediend.

De definitie van de maatschappelijke onderneming van het CDA

In hoofdstuk 2 komt onder meer de definitie van de maatschappelijke onderneming aan de orde die is opgesteld door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005). Deze luidt:

- a) een onderneming;
- b) die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon;
- c) die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemeen belang;
- d) die goederen en diensten voortbrengt en;
- e) waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.

Volgens de opstellers van het CDA-rapport verenigt deze definitie verschillende elementen die in de meeste definities van de maatschappelijke onderneming - aan te treffen in een groot aantal, overwegend sociaal-wetenschappelijke studies - terugkeren.

Mijn kanttekening hierbij is, dat *in de praktijk* niet alleen duidelijk onder deze definitie vallende organisaties in sectoren als bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en wonen, met de vereniging of stichting als rechtsvorm, als maatschappelijke ondernemingen worden aangemerkt. Ook ondernemingen in historisch nauw met de overheid verbonden sectoren als bijvoorbeeld het openbaar vervoer, energiebedrijven en waterleidingbedrijven, die verzelfstandigd zijn in de vorm van een nv met de overheid als aandeelhouder, worden beschouwd als maatschappelijke onderneming. We zien dat vooral bij beleidsmakers. Geconcludeerd wordt dat er gemakkelijk verwarring kan ontstaan als dergelijke organisaties als maatschappelijke ondernemingen worden aangemerkt. Het begrip maatschappelijke onderneming wordt dan wel erg onbepaald. Op basis van het criterium 'geen winstuitkering' vallen organisaties als de NS, energie-, water-, afval- en havenbedrijven niet onder de definitie van de maatschappelijke onderneming van het CDA.

Institutionele visie op maatschappelijke ondernemingen

De oprichting van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO) in 2002 heeft een belangrijke impuls gegeven aan de opkomst van de maatschappelijke onderneming. In dit netwerk gingen de brancheorganisaties uit de sectoren wonen, zorg en onderwijs samenwerken rond de thematiek van 'de maatschappelijke onderneming'. Het in 2003 door dit netwerk uitgebrachte rapport 'De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd' maakt onderscheid tussen de institutionele visie op maatschappelijke ondernemingen vanuit het openbaar bestuur en die vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf. Vanuit het openbaar bestuur gezien verricht de maatschappelijke onderneming taken op het terrein van de publieke zorg, die om redenen van doelmatigheid, legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn ondergebracht in een vorm van 'functionele decentralisatie'. Vanuit de maatschappelijke onderneming zelf gezien is er sprake van een privaatrechtelijke organisatie die weliswaar werkzaam is in het publieke domein, maar die zijn wortels heeft in het particulier initiatief en ook naar de toekomst toe als zelfstandige organisatie activiteiten wil kunnen ondernemen in het belang van goede maatschappelijke voorzieningen in de samenleving.

In hoofdstuk 2 wordt geconcludeerd dat de institutionele visie vanuit het openbaar bestuur overheidscentrisch is. Ze suggereert dat organisaties in de maatschap-

pelijke dienstverleningssectoren wonen, zorg, onderwijs en welzijn altijd al van de overheid waren en miskent derhalve de historische wortels van deze sectoren. In deze studie is dan ook aangesloten bij de institutionele visie vanuit de maatschappelijke ondernemingen zelf. Het concept van de maatschappelijke onderneming dat in lijn is met deze institutionele visie gaat uit van private organisaties met een missie die in het maatschappelijke ligt. Die missie krijgt al ondernemend 'handen en voeten' in voortdurende discussie met alle betrokkenen. Daarbij heeft de maatschappelijke onderneming een bijzondere relatie met de overheid en wordt in de directe relatie met de patiënt, cliënt, huurder of student steeds weer het bewijs van goede dienstverlening geleverd.

De juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming

In juli 2009 heeft de minister van Justitie een wetsvoorstel gericht op de privaatrechtelijke rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming naar de Tweede Kamer gestuurd. Hier is een lange periode van discussie en gedachtevorming aan vooraf gegaan. Het wetsvoorstel introduceert geen geheel nieuwe rechtsvorm, maar een geheel van bepalingen dat van toepassing is op verenigingen en stichtingen die een maatschappelijke onderneming in stand houden. De vereniging of stichting MO heeft naast een bestuur verplicht een raad van toezicht en een belanghebbenden-vertegenwoordiging.

In hoofdstuk 2 wordt omtrent dit wetsvoorstel geconcludeerd, dat de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming geen doel op zich is, maar faciliterend moet zijn voor een effectief maatschappelijk ondernemen. Hiervan uitgaande valt de meerwaarde van de voorgestelde vereniging of stichting MO sterk te betwijfelen.

De huidige benadering van maatschappelijk ondernemen

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid ingegaan op het begrip 'maatschappelijk ondernemen' en op wat de huidige benadering van maatschappelijk ondernemen inhoudt. Waar het gaat om het bedrijfsmatig handelen en de wijze van ondernemen van maatschappelijke ondernemingen is de term 'maatschappelijk ondernemen' ingeburgerd geraakt. Het voornaamste verschil tussen maatschappelijk ondernemerschap en 'gewoon' ondernemerschap zit in de gerichtheid van de doelstelling. Maatschappelijk ondernemerschap is gericht op het dienen van een extern, maatschappelijk doel, terwijl regulier ondernemerschap zich primair door een interne doelstelling - het maken van winst ten behoeve van bepaalde belanghebbenden - laat leiden. De gerichtheid op een extern doel betekent niet dat de maatschappelijke onderneming geen geld zou mogen verdienen met bepaalde activiteiten. Maatschappelijk ondernemerschap onderscheidt zich ook van regulier ondernemerschap door de typische context: de omgeving is anders dan bij regulier ondernemerschap, de wettelijke kaders zijn anders, en er is sprake van een nauwe betrokkenheid van diverse stakeholders.

Voor veel non-profitorganisaties in sectoren zoals zorg, volkshuisvesting en onderwijs is het concept van de maatschappelijke onderneming aantrekkelijk, omdat het inspeelt op hun behoefte aan meer ondernemerschap. Daarbij associëren ze 'ondernemerschap' met vrijheid, met gerichtheid op de wensen en behoeften van

afnemers, met initiatief tot innovatie en productvernieuwing en met het nemen van (verantwoorde) risico's, kortom met het gebruik van principes uit het bedrijfsleven.

Waar het in deze studie draait om de vraag hoe de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen kan worden vergroot, gaat het derhalve om het realiseren van een extern, maatschappelijk doel. In de huidige benadering van maatschappelijk ondernemen ligt de nadruk op het gebruik van *principes uit het bedrijfsleven* om een dergelijk doel te realiseren. In deze studie wordt aangetoond dat een andere benadering van maatschappelijk ondernemen kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen. Die benadering is voortgekomen uit het leggen van een verbinding tussen de nieuwe theorie op het gebied van organiseren van Wim van Dinten, met als grondslag *principes van betekenisgeving*, en de maatschappelijke onderneming als bijzondere categorie organisaties in de non-profitsector.

Organiseren als vormgeving van betekenisgeving

In hoofdstuk 3 wordt de nieuwe theorie op het gebied van organiseren uit het boek *Met gevoel voor realiteit* van Van Dinten - tweede herziene druk, 2003 - verkort weergegeven en wel zodanig dat er in hoofdstuk 5 gebruik van kan worden gemaakt om een nieuw licht te laten schijnen op maatschappelijk ondernemen. In dit boek krijgt organiseren een ander fundament, namelijk van 'principes van betekenisgeving'. Van Dinten onderscheidt vier principes van betekenisgeving:

- Volgens het principe van selectiviteit is een verschijnsel dat optreedt een *selectie*, een expressie van betekenis die de omgeving geeft. Dat juist dat verschijnsel optreedt en niet een ander, representeert de heersende invloeden in de omgeving en omstandigheden. Je kunt die invloeden herkennen en respecteren als je *open* bent. Met dit principe is verbonden hoe wij betekenis die ontstaat respecteren. De term 'openheid' in de zin van open zijn, past erbij.
- Volgens het principe van externe singulariteit geeft een entiteit betekenis aan verschijnselen voor zover deze aan de soort entiteiten of groep kunnen worden gerelateerd. Met dit principe is verbonden hoe we betekenis van anderen ontvangen en met hen delen. De term 'sociale samenhang' past erbij.
- Volgens het principe van interne singulariteit geeft een entiteit vanuit zichzelf, los en onafhankelijk van ieder ander, betekenis aan verschijnselen. Met dit principe is verbonden hoe we onze betekenis laten domineren en vestigen. De term 'zelfreferentialiteit' past erbij.
- Volgens het principe van lineariteit fungeert het verstand als referentie bij betekenis geven aan verschijnselen, waarbij verschijnselen via een causale relatie met elkaar in verband worden gebracht. Met dit principe is verbonden hoe we betekenis scheppen. De term 'rationaliteit' past erbij.

Een *oriëntatie* is een vooringenomenheid van een entiteit bij betekenis geven aan verschijnselen, uitgedrukt in een principe van betekenisgeving. Van Dinten onderscheidt vier oriëntaties, twee externe en twee interne oriëntaties:

- Externe oriëntatie in volkomen zin / open oriëntatie (vooringenomenheid: principe van selectiviteit)

- Externe oriëntatie in sociale zin / sociale oriëntatie (vooringenomenheid: principe van externe singulariteit)
- Interne oriëntatie in absolute zin / zelfreferentiële oriëntatie (vooringenomenheid: principe van interne singulariteit)
- Interne oriëntatie in rationele zin / rationele oriëntatie (vooringenomenheid: principe van lineariteit)

In termen van Van Dinten 'staan mensen in een bepaalde oriëntatie'. Zo kun je bijvoorbeeld herkennen dat 'iemand in de zelfreferentiële oriëntatie staat'. Het betreft dan in feite de 'primaire oriëntatie' van die persoon, waarbij de andere drie oriëntaties van 'lagere' - minder dominant aanwezige - orde zijn. Iedereen staat met zijn eigen mix van de vier oriëntaties in de wereld.

Oriëntaties zijn te herkennen aan gedragspatronen. Daarbij valt te denken aan de voorkeur in taal en communicatievormen. Oriëntaties kunnen volgens Van Dinten ook worden herkend in de vorm van organiseren die mensen hanteren. *Organiseren* definieert hij als: '*handelen om een omgeving in te richten of invloed op de inrichting uit te oefenen.*' Elk van de vier oriëntaties is te herkennen aan de (grond)vorm van organiseren die erbij past en eruit voortvloeit:

- Open oriëntatie: 'stavolutie en gevoel voor realiteit'
- Sociale oriëntatie: 'normeren en sociale samenhang'
- Zelfreferentiële oriëntatie: 'construeren en macht'
- Rationele oriëntatie: 'rationaliseren en overtuigen'

Hoofdstuk 3 bevat een verkorte weergave van de beschrijvingen van deze vier vormen van organiseren uit 'Met gevoel voor realiteit'. Ook bevat dit hoofdstuk een uiteenzetting over de toestand van de westerse wereld in termen van betekenisgeving en organiseren, waarin getracht is een en ander uit het werk van Van Dinten in de kern van de zaak weer te geven.

Het door Van Dinten gehanteerde uitgangspunt ten aanzien van de vier principes van betekenisgeving is, dat *alle principes van betekenisgeving ertoe doen, altijd en in elke omgeving, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht*. De vier principes van betekenisgeving vormen een referentie waarmee aangegeven kan worden welk(e) principe(s) van betekenisgeving in een specifieke situatie te weinig gewicht heeft (hebben).

In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op het onderscheid tussen contextgedreven en systeemgedreven organiseren uit het in 2008 verschenen nieuwe vervolgboek van Van Dinten en Schouten, getiteld *Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren*. Contextgedreven organiseren is de combinatie van een contextgedreven inrichting en aansturing van de organisatie. Externe oriëntaties komen hierin tot gelding. Systeemgedreven organiseren is de combinatie van een systeemgedreven inrichting en aansturing van de organisatie. Interne oriëntaties komen hierin tot gelding.

De sector verpleging, verzorging en thuiszorg en de sector woningcorporaties in beweging

De keuze is gemaakt om in deze studie een focus aan te brengen en ons te richten op maatschappelijke ondernemingen in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (VVT-sector) en in de sector woningcorporaties. Hoofdstuk 4 beschrijft de specifieke context waarin maatschappelijke ondernemingen in de VVT-sector en in de sector woningcorporaties opereren. Tevens bevat het een schets van relevante ontwikkelingen in beide sectoren

Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen

In hoofdstuk 5 wordt gebruik gemaakt van de inhoud van hoofdstuk 3 om 'door een andere bril' naar maatschappelijk ondernemen te kijken. Dit hoofdstuk geeft een aanzet voor een andere benadering van maatschappelijk ondernemen; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren. De inhoud van hoofdstuk 5 rechtvaardigt de hoofdconclusie dat deze andere benadering van maatschappelijk ondernemen kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen.

Interpretatie van maatschappelijk ondernemen in termen van betekenisgeving en organiseren

Hoofdstuk 5 geeft allereerst een interpretatie van maatschappelijk ondernemen in termen van betekenisgeving en organiseren. Vertrekpunt voor deze interpretatie is het wezenskenmerk van maatschappelijke ondernemingen, te weten het nastreven van een extern, maatschappelijk doel. Juist van deze organisaties zou je dan mogen verwachten, dat ze *organiseren volgens het uitgangspunt dat alle principes van betekenisgeving ertoe doen, altijd en in elke omgeving, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht*. Daarbij is het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen van groot belang dat het principe van externe singulariteit en het principe van selectiviteit niet te weinig gewicht krijgen, ofwel dat externe oriëntaties voldoende tot gelding kunnen komen.

Bij dit uitgangspunt hebben maatschappelijke ondernemingen idealiter de volgende kenmerken:

- Gezien het maatschappelijke doel, is het uitgesloten dat bestuurders van maatschappelijke ondernemingen dominant in de zelfreferentiële oriëntatie staan of anders gezegd, dat de zelfreferentiële oriëntatie de primaire oriëntatie van bestuurders is. Bij werving en selectie wordt hier rekening mee gehouden.
- Betekenis is voor de maatschappelijke onderneming niet alleen betekenis die in geld wordt uitgedrukt. Betekenis is vooral ook wat er voor medewerkers, afnemers en de maatschappelijke omgeving toe doet.
- Maatschappelijke ondernemingen worden vanuit het volle spectrum van oriëntaties aangestuurd en ernaar ingericht. Dit betekent dat ze contextgedreven organiseren de aandacht geven die het verdient, in situaties waar dat passend en derhalve effectiever is. Leidinggevend en competentie te selecteren voor welk deel van de activiteiten van de organisatie systeemgedreven organiseren geëigend is en voor welk deel contextgedreven organiseren, en die twee vormen naast elkaar passend in te vullen. Maatschappelijk ondernemen laat zich dan associëren met: systeem- én contextgedreven organiseren.

- Vooral leidinggevendenden kunnen herkennen en accepteren dat je niet door construeren kunt bereiken wat alleen maar in stavolutie (stadiumgewijze evolutie) kan ontstaan. En kunnen ook herkennen dat wat ze *zeggen te willen bereiken* in strijd kan zijn met *de wijze waarop* ze dat willen bereiken.
- In het leiding geven aan maatschappelijke ondernemingen komt *besturen* herkenbaar tot uitdrukking, niet alleen *managen*. Besturen houdt in: zorgen dat de organisatie in wisselwerking met de omgeving blijft. De bestuurders spelen in op wat in de omgeving gebeurt. Kern is dat ze de 'definitie van de situatie' herkennen en wat daarin passend is.

Huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren
Gegeven de bovenstaande (ideaaltypische) interpretatie van maatschappelijk ondernemen, wordt in hoofdstuk 5 de huidige invulling van het maatschappelijk ondernemen in de praktijk, gezien vanuit betekenisgeving en organiseren. Daarbij gaat de aandacht in het bijzonder uit naar het maatschappelijk ondernemen van zorgorganisaties die actief zijn in de thuiszorg en van woningcorporaties.

Het blijkt dat maatschappelijke ondernemingen lang niet altijd vanuit het volle spectrum van oriëntaties worden aangestuurd en ernaar ingericht. Sturing en inrichting volgens externe oriëntaties, dus contextgedreven organiseren, krijgt in de praktijk (nog) niet de aandacht die het verdient, in situaties waar dat passend is en beter werkt. In verband hiermee kan worden geconstateerd, dat veel organisaties die zichzelf beschouwen als een maatschappelijke onderneming, nog niet op het pad zijn geraakt van herkennen van betekenis bij organiseren. Ze willen als maatschappelijke onderneming doorgaans wel graag midden in de samenleving staan en een herkenbare toegevoegde waarde leveren voor de klant en de maatschappelijke omgeving. Maar de praktijk laat zien dat de wijze waarop ze dat willen bereiken in veel gevallen niet geschikt is en derhalve niet kan werken. Geconcludeerd wordt dat het voor de effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen in de eerste plaats van belang is dat bestuurders en managers van maatschappelijke ondernemingen alle vier oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren, met inbegrip van de taal die erbij past, kunnen herkennen.

Organiseren volgens het uitgangspunt dat alle principes van betekenisgeving tot gelding moeten kunnen komen, ook al hebben ze in specifieke situaties verschillend gewicht, impliceert dat de leiding van de organisatie en andere betrokkenen allereerst begrijpen wat er in de huidige situatie in de eigen organisatie bij organiseren aan de hand is en hieromtrent tot een oordeel komen. Als de betrokkenen alle oriëntaties en ermee verbonden vormen van organiseren kunnen herkennen, is het mogelijk aan te geven welk(e) principe(s) van betekenisgeving in een specifieke situatie te weinig gewicht heeft (hebben). De oordeelsvorming omtrent de huidige situatie kan tot de conclusie leiden dat de maatschappelijke onderneming - voor tenminste een deel van haar activiteiten - een fundamentele ofwel paradigmatische overgang op sturing en inrichting volgens externe oriëntaties, dus op contextgedreven organiseren moet maken. Vanuit deze conclusie komt het er dan op aan te veranderen en ook daadwerkelijk contextgedreven te gaan werken, sturen en inrichten.

Overigens leidt de beschouwing in hoofdstuk 5 ook tot specifieke constatering en conclusies ten aanzien van het maatschappelijk ondernemen van thuiszorgorganisaties en dat van woningcorporaties.

De organisatiefractal van Van Dinten

In hoofdstuk 5 wordt ook ingegaan op de bruikbaarheid van de organisatiefractal van Van Dinten als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming.

Het bedrijven van marketing door maatschappelijke ondernemingen

Tot slot komt in dit hoofdstuk het bedrijven van marketing door maatschappelijke ondernemingen uitgebreid aan de orde. De beschouwing hieromtrent leidt tot de conclusie dat maatschappelijke ondernemingen als organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling, behoefte hebben aan een eigen benadering en invulling van marketing, vooral ook waar het gaat om het leveren van diensten. De grondslag daarvan zou niet de ruil moeten zijn, maar het scheppen en leveren van waarde voor de klant. Hieraan is als randvoorwaarde de financiële stabiliteit van de maatschappelijke onderneming te koppelen.

Meervoudige casestudy

In hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van een kwalitatief onderzoek onder zorgorganisaties in de VVT-sector en woningcorporaties die zichzelf beschouwen als een maatschappelijke onderneming. Doel van het onderzoek was meer inzicht te krijgen in wat zulke organisaties verstaan onder ‘maatschappelijke onderneming’ en in wat dit betekent voor hun houding en gedrag, met inbegrip van marketing. Qua karakter had dit onderzoek trekken van zowel explorerend als toetsend onderzoek. Als onderzoeksvorm is gekozen voor een meervoudige casestudy. Hierbij zijn begin 2006 vier cases, ofwel vier voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen geselecteerd. Het betreft twee zorgorganisaties in de VVT-sector, te weten Meavita (Den Haag) en MeanderGroep Zuid-Limburg (Parkstad Limburg), en twee woningcorporaties, te weten Eigen Haard (Amsterdam) en Servatius (Maastricht). In de loop van 2006 is bij deze vier organisaties een diepte-interview afgenomen. Daarna zijn deze organisaties tot voorjaar 2010 gevolgd aan de hand van openbare informatiebronnen, hetgeen gestalte heeft gekregen in de vorm van een naschrift bij de caserapportages. De vier caserapportages inclusief naschrift in hoofdstuk 6, geven inzicht in het denken en doen van de vier geselecteerde maatschappelijke ondernemingen in 2006 en in de ontwikkelingen die zich in de daaropvolgende jaren bij deze organisaties hebben voltrokken. Het hoofdstuk besluit met een uitgebreide reflectie op de vier cases.

Het jaar 2006 waarin de interviews zijn gehouden, waarna de vier organisaties zijn gevolgd, is een interessant vertrekjaar gebleken voor de meervoudige gevalsstudie. Ten tijde van de interviews in 2006 stonden de beide zorgorganisaties aan de vooravond van de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voor Stichting Meavitagroep in Den Haag kwam daar nog het besluit bij om per 1 januari 2007 te fuseren met Stichting Sensire & Thuiszorg Groningen. De corporatiesector kwam in

2006 onder grote politieke druk te staan om maatschappelijk gewenste investeringen te intensiveren.

De cases Meavita en Servatius zijn eind 2005 samen met de andere twee cases geselecteerd als voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen. Ze hebben zich echter ontwikkeld tot voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen die in ernstige financiële problemen zijn geraakt, waarbij Stichting Meavitagroep te Den Haag zelfs niet heeft kunnen overleven.

Tot besluit

Dit proefschrift presenteert een (aanzet voor een) andere benadering van maatschappelijk ondernemen; een benadering vanuit de invalshoek van betekenisgeving en organiseren, die kan leiden tot grotere effectiviteit van het maatschappelijk ondernemen. In de interviews ten behoeve van de meervoudige casestudy is bevestigd dat maatschappelijke ondernemingen een naar buiten gerichte doelstelling hebben, die niet alleen het leveren van toegevoegde waarde voor de klant maar ook het leveren van toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving omvat. De andere benadering van maatschappelijk ondernemen die in dit proefschrift wordt gepresenteerd kan eraan bijdragen dat maatschappelijke ondernemingen hun dubbele opdracht beter kunnen vervullen.

Summary

A striking development has become apparent in the last decade. A new type of organization has appeared in the Dutch non-profit sector known as the 'private public-sector enterprise'. These organizations are also commonly referred to as social enterprises. They are primarily private non-profits in the social services sectors of healthcare (hospitals, healthcare organizations), public housing (housing associations), education (regional training centres, colleges, universities) and welfare (welfare institutions). Organizations in these sectors have begun to think more fundamentally about the way they wish to position themselves in the societal context. They now present themselves as 'social enterprises' and they act as such. Social enterprises have their own position and identity in our society.

It is clear that the question of the legal form of social enterprises has demanded significant attention in the public debate on these organizations (and that political structures have encouraged this scrutiny). Public debate in this regard focuses primarily on social enterprises as structures, at the expense of a perspective on social entrepreneurship as a mentality or as an activity.

This study focuses on social entrepreneurship. The objective of this study is to offer another approach (or an incentive to exploring another approach) to social entrepreneurship, which can lead to enhanced effectiveness in this field. The central question is:

Could a different approach to social entrepreneurship lead to greater effectiveness of social entrepreneurship? What does this approach entail?

The social enterprise

Chapter 2 contains a detailed exploration of the concept of the social enterprise on the basis of the available literature. We review a number of descriptions of the concept of the 'social enterprise', providing background information, in order to form a valid picture of what the concept means as a common concept or profile for organizations in sectors such as housing, healthcare, education and welfare. We also illustrate various interpretations of the concept. This chapter also presents the evolution of thinking regarding the legal form of social enterprises, which culminated in the Bill on Social Enterprise, which was submitted to the lower house of parliament in the Netherlands in July 2009.

The definition of social enterprise according to the Research Institute for the CDA

Among other things, Chapter 2 deals with the definition of social enterprise as established by the Research Institute for the CDA (2005). It reads:

- a) an enterprise;
- b) that is a private entity;

- c) that pursues a social objective that is intertwined with (or that is partly parallel to) the public interest;
- d) that produces goods and services, and;
- e) whose financial surplus or profit is not distributed, but is devoted in its entirety to achieving the social objective that the enterprise pursues.

According to the authors of the CDA report, this definition unites a number of different elements that are present in most definitions of social enterprise, as found in a large number of scientific studies predominantly dealing with social themes.

My comment here is that *in practice* the term ‘social enterprise’ does not apply strictly to organizations that are clearly covered by this definition in sectors such as healthcare, education and housing, and that have the legal form of either an association or a foundation. Other companies and organizations that have been historically closely linked to government (e.g. public transport, energy producers and water companies that have been privatized as corporations with the government as a shareholder) are also considered to be social enterprises. Policymakers are especially likely to share this mindset. It may be clear, then, that confusion easily arises when companies such as these are regarded as social enterprises. The concept of social enterprise then becomes rather broad. Based on the criterion of ‘no distribution of profit’, organizations such as NS Dutch Railways, energy companies, water companies, waste management companies and port authorities are not covered by the CDA definition of social enterprise.

Institutional vision of social enterprises

The establishment of the *Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming* NTMO (Network for the Future of Social Enterprise) in 2002, was a major stimulus for the rise of social enterprises. Sector organizations from the sectors of housing, healthcare and education started working together in this network on the theme of ‘the social enterprise’. The network issued a report in 2003 entitled ‘Securing the value of social enterprise’, which distinguishes between the institutional vision of social enterprises from the perspective of public administration and from the perspective of the social enterprises themselves. From the perspective of public administration, social enterprises perform functions directed at the public interest, which are labelled as a type of ‘functional decentralization’ for reasons of efficiency, legitimacy and public support. From the perspective of the social enterprise itself, it is a body governed by private law that may in fact operate in the public domain, yet that has its roots in private initiative. Furthermore, these organizations operate with an eye to continuing their activities in the future as independent organizations in the interest of providing adequate social amenities.

The conclusion in Chapter 2 is that the institutional vision from the perspective of public administration is state-centric. This vision suggests that organizations in the social services sectors of housing, healthcare, education and welfare have always been part of the government domain. The vision therefore pays no heed to the historical roots of these sectors. It is for this reason that the present study subscribes to the institutional vision from the perspective of the social enterprises themselves. The

concept of the social enterprise that is compatible with this institutional vision is based on private organizations with a societal mission. As the organization performs its enterprising tasks, this mission gets fleshed out through continuous discussions with all stakeholders. In addition, the social enterprise has a special relationship with the government, and its direct relationship with the patient, client, tenant or student means that the quality of its services can be judged on the spot.

The legal form of the social enterprise

In July 2009 the Netherlands Minister of Justice submitted a Bill to the lower house of parliament regarding the type of legal entity for social enterprises. The Bill went to parliament only after a long period of discussion and reflection. The Bill does not introduce a completely new legal entity, but a set of provisions applicable to associations and foundations that are the backbone of social enterprises. The social enterprise association or foundation must have a supervisory board and representation for stakeholders, in addition to a managing board.

In regard to this Bill, the conclusion in Chapter 2 is that the legal form of the social enterprise is not an end in itself. Rather, it should facilitate effective social entrepreneurship. On this basis, the added value of the proposed social enterprise association or foundation is highly questionable.

The current approach to social entrepreneurship

Chapter 2 deals extensively with the concept of 'social entrepreneurship' and the import of the current approach to social entrepreneurship. The term has already entered into common usage with regard to the business practices and models used by social enterprises. The main difference between social entrepreneurship and 'ordinary' entrepreneurship is the focus of the objective. Social entrepreneurship focuses on serving an external, societal objective, whereas regular entrepreneurship is guided primarily by an internal objective: to make a profit for certain stakeholders. This focus on an external objective does not entail that social enterprises should not earn money through certain activities. Social entrepreneurship is also distinguished from mainstream entrepreneurship through its specific context: the environment is different from regular entrepreneurship, the legal frameworks are different, and the various stakeholders are closely involved.

Many non-profit organizations in sectors such as healthcare, housing and education find the concept of social enterprise to be attractive, because it reflects their need for a more entrepreneurial attitude. They associate 'entrepreneurship' with freedom, with a focus on the needs and desires of customers, with initiative leading to modernization and product innovation and with taking well-considered risks. In short, entrepreneurship means making use of business principles taken from mainstream trade and industry.

Insofar as the present study examines how to enhance the effectiveness of social entrepreneurship, the objective involved is therefore of an external and societal nature. The emphasis in the current approach to social entrepreneurship is on the use of *business principles taken from mainstream trade and industry* to achieve this type of objective. The present study demonstrates that a different approach to social entrepreneurship

can lead to enhanced effectiveness in this field. This approach has emerged from the establishment of a connection between Wim van Dinten's new theory in the field of organization, based on *principles of meaning*, and the social enterprise as a special category of organization in the non-profit sector.

Organization as a manifestation of giving meaning

Wim van Dinten's new theory in the field of organization is summarized in Chapter 3. This theory has been taken from Van Dinten's book, *Met gevoel voor realiteit* ('With a sense of reality'), 2nd revised edition, 2003, and presented in such a way that it can be used in Chapter 5 to explore social entrepreneurship in a new light. This book presents a new basis for organizing: the 'principles of meaning'. Van Dinten identifies four principles of meaning:

- According to the principle of selectivity, a phenomenon that occurs is a *selection*, an expression of meaning given by the environment. The fact that precisely this phenomenon occurs and not another, is a representation of the dominant influences in the environment and the prevailing circumstances. If one is *open*, one is able to recognize and respect these influences. This principle is connected to the way in which we come to respect meaning as it occurs. In this sense, the term 'openness' is fitting.
- According to the principle of external singularity, an entity gives meaning to phenomena insofar as they may be related to the type of entity or group. This principle is connected to how we receive meaning from others and how we share it with them. The term 'social cohesion' fits here.
- According to the principle of internal singularity, an entity gives meaning to phenomena from within itself, separately and independent of others. This principle is linked to how we allow our meaning to establish itself and become dominant. The term 'self-referentiality' is fitting.
- According to the principle of linearity, reason serves as a reference in giving meaning to phenomena, bringing them into a causal relationship with each other. This principle is connected to how we create meaning. The term 'rationality' is befitting.

An *orientation* is an entity's prejudice in giving meaning to phenomena, expressed in a principle of meaning. Van Dinten distinguishes four orientations, two external and two internal orientations:

- External orientation in complete sense / open orientation (prejudice: principle of selectivity)
- External orientation in social sense / social orientation (prejudice: principle of external singularity)
- Internal orientation in absolute sense / self-referential orientation (prejudice: principle of internal singularity)
- Internal orientation in rational sense / rational orientation (prejudice: principle of linearity)

Van Dinten expresses it thus: 'people have a particular orientation'. For example, you can tell that 'someone has a self-referential orientation'. This is in fact the 'primary orientation' of that person, while the other three orientations are present at a lower order; they are less dominant. Everyone has their own individual mix of all four orientations.

Orientations are recognizable in patterns of behaviour. This includes preferences for language or means of communication. According to Van Dinten, orientations can also be recognized in the forms of organizing that people use. He defines *organizing* as follows: '*acting in order to arrange an environment or to exercise influence on the arrangement*'. Each of the four orientations can be identified based on the form of organizing associated with it and issuing from it:

- Open orientation: 'stability and a sense of reality'
- Social orientation: 'norm-setting and social cohesion'
- Self-referential orientation: 'construction and power'
- Rational orientation: 'rationalizing and persuading'

Chapter 3 contains an abridged version of the descriptions of these four forms of organizing taken from the book *Met gevoel voor realiteit*. This chapter also discusses the situation in the Western world in terms of meaning and organizational practice; the core messages from Van Dinten's book have been presented as succinctly as possible.

Van Dinten's basic premise in relation to the principles of meaning is that *all principles of meaning count, always and in any environment, even though they are weighted differently in specific situations*. The four principles of meaning form a reference that can be used to show which principle/principles of meaning have too little weight in a specific situation.

Chapter 3 also addresses the distinction between context-driven and system-driven organization as presented in a new book published in 2008 by Van Dinten and Schouten, entitled *Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren* ('Are they crazy or am I? How to use orientations in organizational practice'). Context-driven organization is the combination of a context-driven design and management of the organization. External orientations apply in this situation. System-driven organization is the combination of a system-driven design and management of the organization. Internal orientations apply in this situation.

The nursing, ancillary care and home healthcare sector and the housing association sector in motion

In the present study we have chosen to focus on social enterprises in the nursing, ancillary care and home healthcare sector (the 'VVT' sector) and in the housing association sector. Chapter 4 describes the specific context in which social enterprises in the 'VVT' sector and housing association sector operate. It also contains an outline of relevant developments in both sectors.

Towards a different approach to social entrepreneurship

In Chapter 5 we use the content of Chapter 3 to look at social entrepreneurship through a different lens. This chapter provides an incentive for a different approach to social entrepreneurship, an approach from the perspective of meaning and organizational practice. The content of Chapter 5 justifies the main conclusion that this different approach to social entrepreneurship can lead to enhanced effectiveness in this field.

Interpretation of social entrepreneurship in terms of giving meaning and organizational practice

Chapter 5 primarily presents an interpretation of social entrepreneurship in terms of giving meaning and organizational practice. The premise for this interpretation is the essence of social enterprises, namely the pursuit of an external, social objective. One would expect from these organizations especially that they would *organize according to the assumption that all principles of meaning count, always and in any environment, even though they are weighted differently in specific situations*. It should be noted that it is very important for the effectiveness of social entrepreneurship that the principle of external singularity and the principle of selectivity are given sufficient weight, or that external orientations are applied to a sufficient degree.

Following from this premise, social enterprises should ideally have the following characteristics:

- Given the social objective, it is impossible that Board members of social enterprises should have a predominantly self-referential orientation, in other words, that the self-referential orientation is the primary orientation of these Board members. This is taken into consideration during recruitment and selection procedures.
- For the social enterprise, meaning is more than simply an amount of money. More than anything, meaning is what matters to employees, customers and the social environment.
- Social enterprises are managed from the full spectrum of orientations and they are designed accordingly. This means that social enterprises take context-driven organizational practices into account appropriately and in situations calling for it, thereby enhancing effectiveness. Managers have the competence to select those activities of the organization that are best suited to system-driven organizational practices, and those for which a context-driven design is the better choice. Furthermore, they are able to apply both designs appropriately and in parallel. Social entrepreneurship can therefore be associated with both system-driven and context-driven organizational practices.
- Managers are especially able to recognize and accept the fact that you cannot construct a situation that can only come into existence through *stavalution* (stagewise evolution). They are also able to recognize the fact that *what they say they want to achieve* may be in conflict with *the way they want to achieve it*.
- When it comes to running social enterprises, *governing* is a key feature, not just simply *managing* the enterprise. Governing involves: ensuring that the organization continues to interact with its surroundings. The governors respond to what is

going on in the organization's environment. The key is that they recognize the 'definition of the situation' and suitable actions to be taken.

The current manifestation of social entrepreneurship, from the perspective of meaning and organizational practice

Against the background of the ideal interpretation of social entrepreneurship mentioned above, Chapter 5 looks at the current manifestation of social enterprise in practice from the perspective of meaning and organizational practice. There is a particular focus on social entrepreneurship among healthcare organizations working in the home healthcare sector and on housing associations.

It would appear that social enterprises are not always designed and run based on the full spectrum of orientations. Governance and design in accordance with external orientations, e.g. context-driven organizational practice, has thus far failed to garner the attention it deserves in situations where it would be appropriate and more effective. It may be noted in this regard that many organizations that consider themselves to be social enterprises have not yet begun to recognize the value of meaning in organizational practice. As social enterprises, they generally like to be situated at the very heart of society and provide recognizable added value to their clients and to the social environment. In practice, however, they often choose ineffective methods for achieving these goals, which leads to failure. The conclusion is that Board members and managers of social enterprises must be able to recognize all four orientations and their associated forms of organizing, including the associated lingo, as a prerequisite for effective social entrepreneurship.

Organizational practice according to the assumption that all principles of meaning count, even though they are weighted differently in specific situations, implies that the management of the organization and other stakeholders must understand the current situation in their own organization with regard to organizational practice and that they must be able to judge the situation properly. If the parties are able to recognize all orientations and associated forms of organizing, then it is possible to show which principle/principles of meaning have too little weight in a specific situation. Judgments made about the current situation may lead to the conclusion that the social enterprise - at least for part of its activities - will need to effect a fundamental or paradigmatic change in its design and management in accordance with external orientations, e.g. it must move toward context-driven organizational practices. Following from this conclusion, change becomes a necessity and the organization will need to take a context-driven approach to work, management and its structure.

Chapter 5 also presents specific findings and conclusions with regard to the entrepreneurial practices of home healthcare organizations and of housing associations.

Van Dinten's organizational fractal

Chapter 5 also examines the usefulness of Van Dinten's 'organizational fractal' as an example function and reference for social enterprises.

Social enterprises and marketing

Finally, this chapter extensively discusses the marketing practices of social enterprises. The conclusion is that social enterprises, which have external objectives, require an individual interpretation and approach to marketing, especially when it comes to delivering services. The basis for this should not be exchange. Rather, it should entail creating and delivering value for customers. The financial stability of the social enterprise is an important precondition in this regard.

Multiple case study

Chapter 6 reports on a qualitative study among ‘VVT’ sector organizations and housing associations that regard themselves as social enterprises. The purpose of the study was to gain more insight into the way these organizations understand the concept of ‘social enterprise’, and what this means for their attitude and actions, including their marketing practices. This study had characteristics of both exploratory and confirmatory research. The multiple case study was chosen as the basis for the research. In early 2006, four examples of social enterprises were selected as cases. Two healthcare organizations in the ‘VVT’ sector were chosen, namely Meavita (The Hague) and MeanderGroep Zuid-Limburg (Parkstad Limburg), and two housing associations, namely Eigen Haard (Amsterdam) and Servatius (Maastricht). An in-depth interview was conducted with all four organizations in the course of 2006. Subsequently, the organizations were followed until the spring of 2010 using information available in the public domain, which resulted in postscripts to the case reports. The four case reports and postscripts in Chapter 6 provide insight into the attitudes and actions of the four social enterprises in 2006 and the developments that took place in these organizations in subsequent years. The chapter concludes with an extensive reflection on the four cases.

2006, the year in which the interviews were held and after which the organizations were followed, turned out to be an interesting year for starting the multiple case study. At the time of the interviews in 2006, both healthcare organizations were preparing for the introduction of the Social Support Act (Wmo). The MeavitaGroep foundation in The Hague also decided to merge with the Sensire Foundation & Thuiszorg Groningen as of 1 January 2007. The housing association sector was put under tremendous political pressure in 2006 to intensify socially acceptable investments.

Meavita and Servatius were selected at the end of 2005 along with the two other cases as examples of social enterprises. They developed, however, into prime examples of social enterprises in grave financial straits; the MeavitaGroep Foundation in The Hague did not even survive.

In conclusion

This dissertation presents another approach (or an incentive to exploring another approach) to social entrepreneurship. The approach is from the perspective of giving meaning and organizational practice, which can lead to greater effectiveness of social entrepreneurship. The interviews for the multiple case study confirmed that social enterprises have external objectives. These objectives have to do not only with

creating added value for the customer, but also with creating added value for the social surroundings. The alternative approach to social entrepreneurship presented in this dissertation can help to ensure that social enterprises are better able to fulfil their dual mission.

Geraadpleegde literatuur

ActiZ (2008, 8 maart). *Brief over ontwikkelingen in de Wmo aan de leden van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de Tweede Kamer*. Verkregen op 15-5-2009 van http://actiz.nl/images/stories/files/actueel/actiz/wmo_5_3_08_kamercie.pdf

Aedes (2007a). *AedesCode. Code voor leden van Aedes vereniging van woningcorporaties*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.

Aedes (2007b). *Antwoord aan de samenleving van de woningcorporaties verenigd in Aedes*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties, 31 januari 2007.

Aedes (2007c). *Eigentijds maatschappelijk ondernemen in de praktijk. Door 32 corporaties in beeld gebracht*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties, augustus 2007

Aedes (2009, 6 juli). *Wetsvoorstel MO in BW*. Verkregen op 20-09-2009 van <http://www.aedesnet.nl/achtergrond,2009/07/Wetsvoorstel-MO-in-BW.html>

Algemene Rekenkamer (2008). *Krachtvrijken; Monitoring en verantwoording van het beleid*. Den Haag: Sdu.

Almekinders, M. (2006). *Teams beter thuis in thuiszorg? - Resultaat verbetering in thuiszorg met behulp van sociotechnische organisatievernieuwing*. Proefschrift. Sensire.

Anderson, P.F. (1982). "Marketing, Strategic Planning and the Theory of the Firm." *Journal of Marketing*, Vol. 46 (Spring 1982), p. 15-26.

Asseldonk, T.G.M. (1998). *Mass-individualisation*. Asten: Impressive/Mennen Schriks Grafische bedrijven.

Axelrod, R. (1990). *De evolutie van samenwerking*. Amsterdam: Contact

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & J. Teunissen (2005). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Tweede, geheel herziene druk. Groningen: Stenfert Kroese.

Baarsma, B. en J. Theeuwes (2008). "De verwarde onderneming." *ESB*, 93 (4528), p. 68-71.

Balkenende, J.P. (2003). "De maatschappelijke onderneming." In: J.P. Balkenende, M. Kaptein, E. Kimman en J.P. van den Toren (red.) *Onderneming & Maatschappij, op zoek naar vertrouwen*. Assen: Van Gorcum.

Bekkers, M., R. Beltman & K. Brees (2007). *Klant in zicht – Marketing voor not-for-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu.

Bell, M.L. & C.W. Emory (1971). “The Faltering Marketing Concept.” *Journal of Marketing*, Vol 35 (October 1971), p 37-42.

Beltman, R. (2008). “Woningcorporaties: Tussen klantbinding en gebonden klanten.” Publicatie ICSB.

Beltman, R., E. Peelen & P. Waalewijn (2000). *CRM - de klant centraal*. Deventer: Samsom.

Boer, N. de (1999). *Maatschappelijk ondernemen in de gezondheidszorg. Wat en hoe?* Amsterdam: De Balie.

Brandsen, T. en J.K. Helderman (2004). “Volkshuisvesting.” In: H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (2006). “Inleiding: de opkomst van hybride organisaties.” In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (red.) *Meervoudig bestuur - Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.

Brandsen, T. (2006a). “Woningcorporaties: hybride vermogens.” In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (red.) *Meervoudig bestuur - publieke dienstverlening door hybride organisaties* (pp. 181-194). Den Haag: Lemma.

Brandsen, T. (2006b). “Naar een nieuwe professionaliteit voor woningcorporaties.” In: *Naar een nieuwe professionaliteit voor woningcorporaties*. Publicatie Futura.

Brandsen, T., L. van den Munckhof & M. Oude Vrielink (2008) “Samenwerking als slijpsteen voor professionaliteit”. In: *Leren schakelen. Naar effectieve samenwerking in wijken en buurten*. Publicatie Futura

Broere, F.P. & J. Heuvel, (1994). *Marketing voor non-profit organisaties*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Burger, A. en P. Dekker (red.) (2001). *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Buurma, H. (2000). *Maatschappelijke marketing van overheidsbeleid*. Proefschrift. Den Haag: Lemma.

Buurtzorg Nederland (2009). *Maatschappelijke Business Case (mBC)*. Verkregen op 15-03-2010 van http://www.transitiepraktijk.nl/files/maatschappelijke_business_case_buurtzorg.pdf

CBS (2009a, 22 juli). *Huishoudelijke hulp in Wmo leidt tot verliezen*. Verkregen op 18-09-2009 van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2840-wm.htm>

CBS (2009b). *Gezondheid en zorg in cijfers 2009*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBMO (2008). *Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming*. Verkregen op 18-10-2008 van TiasNimbas Business school Website: <http://www.tiasnimbas.edu/Index.aspx?pageId=526>

CFV (2003). *Investeren uit steen. Vermogensovermaat woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2006). *Sectorbeeld woningcorporaties 2006. Verslagjaar 2005*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2007). *Financiële gevolgen van het Onderhandelaarsakkoord en de invoering van de integrale vennootschapsbelasting*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

CFV (2009). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties 2009. Verslagjaar 2008*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting, 16 november 2009.

Commissie De Boer (2005) *Lokaal wat kan, centraal wat moet*. Rapport in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties en het ministerie van VROM.

Commissie Leemhuis (2005). *Verbetering positie en zeggenschap huurders*. Rapport in opdracht van het ministerie van VROM en de Woonbond.

Commissie Sas (2005). Aedes, Verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger. *Corporaties lokaal verbinden, presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid*. Hilversum.

Commissie Schilder (2006) *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Conijn, J. (2005) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*. Rapport in opdracht van de Tweede Kamer. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Collins, James C. & Jerry I. Porras (1996). "Building your company's vision" *Harvard Business Review*, september-oktober 1996

Dalen, A. (2009). *Transitie van de thuiszorg*. Verkregen op 25 maart 2010 van http://www.annemarielvandalen.nl/Transitie_van_de_Thuiszorg_ZM_maart_2009.pdf

Dautzenberg, M. (2009). "Kijk welke sociale interventies wél effect hebben op wijk". *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. 2009-4, p. 38-39.

Dautzenberg, M., C. Kolner & P. van Soomeren (2008). *De waarde van de wijk. Perspectieven en verwachtingen van bewoners, gemeenten en professionals op de wijk*. Amsterdam: DSP-groep BV.

Dekker, P. (2001). "De Nederlandse non-profitsector gemeten en vergeleken: conclusies en perspectieven." In: A. Burger en P. Dekker (red.) *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Deuten J. & G. de Kam (2005). *Weten van Renderen, Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*. SEV-Publicatie: Vernieuw(d) maatschappelijk ondernemerschap.

Diest, J. van (2000). *Zinnig ondernemen*. Assen, Van Gorcum.

Dinten, W.L. van (1989). *Bedrijfskundige analyse en synthese - Op zoek naar de kern van de zaak*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam

Dinten, W.L. van (2003). *Met gevoel voor realiteit - Over herkennen van betekenis bij organiseren*. Tweede herziene druk. Delft: Eburon

Dinten, W.L. van & I.F.M. Schouten (2008). *Zijn zij gek of ben ik het? - Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren*. Delft: Eburon.

Dogge, P.J.C. (2003). *Van Woningverhuurder naar Aanbieder van Woongenot*. Proefschrift. Eindhoven, Technische Universiteit.

Duivenboden, H., E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag, Lemma.

Erk, C.L. van & F.M.P. Botter (1996). *Introductie in communicatief handelen*. Rabobank Nederland, Stafgroep Strategie

Frambach, R.T., & E.J. Nijssen (2005). *Marketingstrategie (3e druk)*. Groningen: Stenfert Kroese.

Frambach, R.T. & P.S.H. Leeftang (2009). *Marketing aan de top. 10 problemen, oorzaken, oplossingen*. Amsterdam: Pearson Education Benelux bv.

Fournier, S., S. Dobscha & D.G. Mick (1998). "Preventing the premature death of relationship marketing." *Harvard Business Review*, January-February 1998, p. 42-51.

Galle, C.J. (2000). *Ondernemen en ethiek*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers

Gelderman, C.J. & R.S.J. Tuninga, (1998). "Paradigmawisseling in marketing?" *Bedrijfskunde*, Jaargang 70, nr. 1.

Gerrichhauzen, L.G., m.m.v. G.J. Arts en R.M. den Dungen (1999). "De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting - Een bestuurlijk-maatschappelijke analyse van de Nota Heerma." Gerrichhauzen & Partners. In: ministerie van VROM, *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag

Goffman, E. (1980). *De dramaturgie van het dagelijks leven*. Vertaling van "The presentation of self in everyday life" (1959). Utrecht: Bijleveld

Graafland, J.J. (2001). *Maatschappelijk ondernemen: analyse, verantwoording en fundering*. Oratie Katholieke Universiteit Brabant.

Grinten, T.E.D. van der (2001). "Maatschappelijk middenveld in de gezondheidszorg. Partners in beleid en ondernemers voor de publieke zaak." *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 1.

Grönroos, C. (1990). *Service management en marketing*. Lexington: Lexington books.

Grönroos, C. (1994). "From Marketing Mix to Relationship Marketing: Towards a Paradigm Shift in Marketing." *Management Decision*, Vol. 32, No 2, 1994, p 4-20.

Gummesson, E. (1991). "Marketing-orientation Revisited: The Crucial Role of the Part-time Marketeer." *European Journal of Marketing*, Vol 25, Issue 2, p 60-75.

Gummesson, E. (1994). "Making Relationship Marketing Operational." *International Journal of Service Industry Management*, Vol 5, No 5, p 5-20.

Harmen, B. & P. Hendriksen (2006). "Wijkontwikkeling: een procesdynamisch ontwerp." *Rooijlijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*. Nummer 4, 2006.

Heemstra F.J., A. Jonker & R.J. Kusters (2007). "Veel CRM-initiatieven sterven in schoonheid." *Automatiserings Gids*, 2007, No 4, p 13

Helder, E.R. (2007). "Voorontwerp maatschappelijke onderneming: de reacties uit het veld." *Ondernemingsrecht*, afl. 16, 7 december 2007, p. 611-615. Themanummer: 'De maatschappelijke onderneming'.

- Helder, E.R. (2009). "Ontwikkelingen inzake de maatschappelijke onderneming." *Tijdschrift voor Ondernemingsbestuur*, 2009-02.
- Helderman, J., P. Meurs & K. Putters (2006). *Orkestratie van gezondheidszorgbeleid. Besturen met rationaliteit en redelijkheid*. Assen: Van Gorcum
- Hellendoorn, H.H., E.M. Sluis-Thiescheffer, A.A. ter Wiel en J. Telgen (2007). *Sociaal overwogen aanbesteden - Varianten in het voorzien van hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo*. Significant in opdracht van ministerie van VWS en VNG.
- Hendrikse, A., P. Sanders & J. Kammeyer (2008). "Wijkgericht werken: competenties." In: *Leren schakelen. Naar effectieve samenwerking in wijken en buurten*. Publicatie Futura
- Hermans, S. en R. Ulrich (2007). "Logica van overheidssturing." In: *Andersson Elffers Felix Jaarboek 2007*. Utrecht.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (2007). "Bijdrage van de Minister van Justitie over de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming." *Ondernemingsrecht*, afl. 16, 7 december 2007, p. 585-586. Themanummer: 'De maatschappelijke onderneming'.
- Hoekstra, J.C. (1994). *Direct Marketing: van respons tot relatie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Hoekstra, J.C., P.S.H. Leeftang & D. Wittink (1999). "The Customer Concept: The Basis for a New Marketing Paradigm." *Journal of Market-Focused Management*, Vol 4, no 1, June 1999, p. 43-76.
- Hoekstra, J.C. (2001). *Direct Marketing - De Machine, De Mens en De Moraal*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Hooge, E.H. en S.J. Steen (2007). "De rechtsvorm maatschappelijke onderneming: keurmerk of keurslijf?" *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 19, 4-2007.
- Houston, F.S. (1986). "The Marketing Concept: What It Is and What It Is Not." *Journal of Marketing*, Vol 50 (April 1986), p 81-87.
- Houston, F.S., & J.B. Gassenheimer (1987). "Marketing and Exchange." *Journal of Marketing*, Vol 51 (October 1987), p. 3-18
- Janssen Groesbeek, M. (2001). *Maatschappelijke Ondernemen; theorie, praktijk, instrumenten*. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact.

Justitie (2007a). *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de introductie van een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming*. Ministerie van Justitie. Verkregen op 12-11-2008 van http://www.justitie.nl/images/5494615wetsvoorstel_mo_5_totaal_tcm34-77084.pdf

Justitie (2007b, 12 juli). *Consultatiebrief wetsvoorstel maatschappelijke onderneming*. Ministerie van Justitie. Verkregen op 12-11-2008 van http://www.justitie.nl/images/5494615consultatiebrief_MO_afgestemd1_tcm34-77192.pdf

Kam, G.R.W. de (2003). *Op grond van betekenis - Over maatschappelijk ondernemen met grond en locaties*. Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen.

Klink, A. (2002). "Ondernemend met een missie." In: P. Dekker (red) *Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

KMO (2008). *Eigentijds Maatschappelijk ondernemen. Een praktische handreiking voor woningcorporaties*. KMO-publicatie Nr.1. Verkregen op 23 mei 2009 van <http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2007/10/dossier-mo-plein/20071001-1-brochure-maatschappelijk-ondernemen.pdf>

Koster, J.M.D. (1991). *Grondslagen van de marketing-wetenschap*. Proefschrift. Leiden: Stenfert Kroese

Kotler, Ph. (1976). *Marketing Management - Analysis, planning en control*. London: Prentice/Hall International.

Kotler, Ph. (2000). *Marketing Management - The Millennium Edition*. USA, New-Jersey: Prentice-Hall.

Kuhlmeijer, H.J. (2000). *Verschuivende marketing-paradigma's*. Schiedam: Scriptum Books.

Laeven, A. (2008). *Een gezonde blik naar buiten - een onderzoek naar oorzaken en gevolgen van marktorientatie bij algemene ziekenhuizen*. Deventer: Kluwer.

Leeflang, P.S.H. (1994). *Probleemgebied Marketing - Analyse van de omgeving - Band 1*. Groningen: Stenfert Kroese.

Mastenbroek J., M. van Persie, G. Rijnja & B. de Vries (2004). *Public Relations. De communicatie van organisaties*. Vijfde geheel herziene druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Minderman, G.D. (2008). *Legitimatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Oratie VU Amsterdam.

Mouwen, C.A.M. (2004). *Strategische planning voor de moderne non-profitorganisatie*. Assen: Van Gorcum.

Mouwen, C.A.M. (2006a). *Strategie-implementatie, sturing en governance in de moderne non-profitorganisatie*. Assen: Van Gorcum.

Mouwen, C.A.M. (2006b). "Strategieontwikkeling en hybriditeit." In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (red.) *Meervoudig bestuur - Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.

Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO) (2003). *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*. Hilversum.

Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO) (2008, mei). *Voorstel NTMO "Een volwassen relatie". Voorstel NTMO inzake de verankering van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek*. Verkregen op 13-01-2009 van <http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2008/05/2008-05-13-voorstel-ntmo-inzake-mo-in-bw.pdf>

Nimwegen van & partners (2007). *Op naar een communicatiebenchmark voor woningcorporaties*. Eindrapportage Communicatiebenchmark.

NIVEL (2008). *Buurtzorg: nieuw en toch vertrouwd. Een onderzoek naar de ervaringen van cliënten, mantelzorgers, medewerkers en huisartsen*. Utrecht: NIVEL

NIVEL (2009). *Ervaringen van Buurtzorgcliënten in landelijk perspectief*. Addendum bij het rapport "Buurtzorg: nieuw en toch vertrouwd. Utrecht: NIVEL

NIZW (2002). *Belevingsgerichte hulpverlening in de thuiszorgpraktijk*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

NZa (2009). *Advies verdelingssystematiek contracteerruimte vanaf 2010*. Advies Nederlandse Zorgautoriteit, 20 mei 2009.

Peelen, E. (1995). *Twee heren dienen*. Heerhugowaard: F&G Publishing.

Peppers, D., en M. Rogers (1997). *Enterprise One-to-One*. Deventer: Samsom.

Platform Maatschappelijke Ondernemingen (PMO) (2008, 27 november). *Brief van PMO aan de minister van Justitie inzake "nieuwe proeve Maatschappelijke Onderneming in BW"*. Verkregen op 13-01-2009 van <http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2008/11/2008-11-28-brief-pmo.pdf>

Poll, J.E. (2001). *Marketing zonder winst oogmerk*. Utrecht: Lemma.

Pool, A., J. Kruyt & M. Walters (1998). *Zorgen heb je samen - Belevingsgerichte zorg in de praktijk*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

Pool, A., H. Mostert & J. Schumacher (2003). *De kunst van het afstemmen - Belevingsgerichte zorg: theorie en praktijk van een nieuw zorgconcept*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

Projectgroep Wijffels (2006). *Rapport van de projectgroep rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie. Den Haag.

Putters (2006a). "Het zoekende ziekenhuis: strategiebepaling in een hybride context." In: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (red.) *Meervoudig bestuur - Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.

Putters (2006b). "De maatschappelijk ondernemer in de zorg: een schaap met vijf poten!" In: J.K. Helderman, P. Meurs en K. Putters (red.) *Orkestratie van gezondheidszorgbeleid*. Assen: Van Gorcum.

PwC (2007). *Stilstaan om verder te kunnen - Cijfers en trends in de zorgsector*. Rapport Gezondheidszorg, analyseresultaten cijfers 2006. PricewaterhouseCoopers.

PwC (2009). *Brancheanalyse gezondheidszorg 2009*. Rapport van PricewaterhouseCoopers, december 2009.

PwC (2008). *Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden*. Rapport van PricewaterhouseCoopers in opdracht van het ministerie van VWS, december 2008. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 11 december 2008 met een tussenrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-09, 29538, nr. 91.

Raad van State (2009). *Voorstel van wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming*. Advies Raad van State. Zaaknummer W03.08.0553/II.

Ranner, A.P. (2009). *Integrale Vennootschapsbelastingplicht voor corporaties*. Publicatie Sovereign BV financial consultancy.

Research voor Beleid (maart 2007). *Aanbesteding Hulp bij het Huishouden*. Eindrapport van Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van VWS, maart 2007. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 11 april 2007 met de eerste voortgangsrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29538, nr. 38.

Research voor Beleid (april 2008). *Wet maatschappelijke ondersteuning. Het aflopen van het overgangsrecht: effecten voor cliënten, gemeenten en thuiszorgorganisaties*. Eindrapport van

Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van VWS, april 2008. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 2 juni 2008 met de derde voortgangsrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29538, nr. 82.

Research voor Beleid (december 2008). *Indicatiestelling en compensatieplicht nader bezien - Casuïstiekonderzoek naar klachten over de (her)indicatiestelling HH*. Eindrapport Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van VWS, december 2008. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 11 december 2008 met een tussenrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29538, nr. 91.

RIGO (2007). *Woningcorporaties in actie voor de leefbaarheid. Leefbaarheidsactiviteiten in 2005*. Rapport van RIGO Research en Advies BV in opdracht van het ministerie van VROM, juni 2007. Verkregen op 20-03-2010 van [http://www.vrom.nl/infowonen/docs/Woningcorporaties in actie voor de leefbaarheid.pdf](http://www.vrom.nl/infowonen/docs/Woningcorporaties%20in%20actie%20voor%20de%20leefbaarheid.pdf)

RMO (2009). *Stem geven aan verankering - Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Ruiter, G.J.W. de (2008). "Integrale vennootschapsbelasting woningcorporaties: en nu?" *B&G*, januari 2008

Scheltema, M. (2007). "Het voorontwerp voor de maatschappelijke onderneming: een goed begin, maar nog onvoldragen." *Ondernemingsrecht*, afl. 16, 7 december 2007, p. 587-592. Themanummer: 'De maatschappelijke onderneming'.

Schijns, J. (1998). *Het meten en managen van klant-organisaties relaties*. Maastricht: Datawyse Boekproducties.

SEO (2009). *De baat op straat – Het effect van de investeringen van woningcorporaties op overlast, onveiligheid en verloedering in de buurt*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische zaken. SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met Atlas voor Gemeenten. Februari 2009.

SER (2000). *De winst van waarden*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Significant (augustus 2007). *Varianten in de aanbesteding van de Wmo*. Rapport van Significant in opdracht van het ministerie van VWS, augustus 2007. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 26 september 2007 met de tweede voortgangsrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29538, nr. 58.

Simon, M. (1989). *De Strategische Functie Typologie*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Smit, V., S. Kessels & P.J. Boelhouwer (2006). "Ondernemen met maatschappelijke legitimatie: de woningcorporaties aan zet." *Christen Democratische Verkenningen*, 27 (lente 2006), 110-119.

Stuurgroep Meijerink (2008). *Nieuw arrangement overheid - woningcorporaties*. Bijlage bij de aanbestedingsbrief van de minister voor WWI d.d. 1 december 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29453, nr. 93.

Swanborn, P.G. (2003). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom

Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW uitgeverij.

Treacy, M. & F. Wiersema (1993). "Customer Intimacy and Other Value Disciplines." *Harvard Business Review*, no. January-February, pp.84-93

Tweede Kamer (2009a). *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming; Voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 003, nr.2.

Tweede Kamer (2009b). *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 003, nr. 3.

Tweede Kamer (2009c). *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming; Advies Raad van State en Nader rapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32 003, nr. 4.

Tweede Kamer (2009d). *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek houdende regels voor de vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming; Verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 003, nr. 6.

Vahl, R. (2008). "Een imago van steen." *Communicatie*, 29-02-2008

Varkevisser, M., S.A. van der Geest en F.T. Schut (2007). *Concurrentie in de thuiszorg - Een analyse van de juridische en economische context*. Onderzoeksrapport Erasmus Competition and Regulation Institute (ECRI) in opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, november 2007.

Verhallen, Th.M.M. et al (2004). "Demand driven chains and networks." In: *Demand driven chains and networks*. Den Haag: Reed Business Information.

Vogelaar, Ella en Onno Bosma (2009). *Twintig maanden knettergek. Dagboek van een ministerschap*. Amsterdam: Balans.

VROM (1989). *Nota Volksbuisvesting in de jaren negentig; van bouwen naar wonen*. Nota toenmalige staatssecretaris Heerma ('Nota Heerma'). Ministerie VROM, Den Haag.

VROM (2004). *Cijfers over wonen 2004*. Vierde editie van het boekje Cijfers over wonen. Ministerie van VROM, uitgiftedatum juni 2004.

VROM (2005). *Brief van de minister van VROM d.d. 12 december 2005 met haar beleidsvisie over de toekomst van woningcorporaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29453, nr. 30.

VROM (2006). *Grotestedenbeleid 2005-2009; Brief van de minister van VROM d.d. 1 november 2006 met toekomstverkenning stedelijke vernieuwing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30128, nr. 12.

VROM-Inspectie (2006). *Toezichtsverslag sociale huursector 2005*. Publicatiedatum: december 2006.

VROM-raad (2005). *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*. Advies nr. 047, 19 oktober 2005, Den Haag.

VROM-raad (2009) *Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen*. Briefadvies nr. 069, Den Haag.

VWS (2007a). *Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 11 april 2007 met de eerste voortgangsrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29538, nr. 38.

VWS (2007b). *Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 26 september 2007 met de tweede voortgangsrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29538, nr. 58.

VWS (2008). *Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 15 februari 2008 met een tussenrapportage Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29538, nr. 70.

Waal, S.P.M. de, T.N.M. Schuyt en P.A. Verveen (red.) (1994). *Handboek maatschappelijke ondernemerschap*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Waal, S.P.M. de (2000). *Nieuwe strategieën voor het publieke domein - Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*. Alpen aan den Rijn: Samsom.

Waal, S.P.M. de (2005). “Visie op een publiek bestel met maatschappelijke ondernemingen.” Publicatie op website Public SPACE Foundation. Verkregen op 20 januari 2009 van <http://wm9.publicspace.nl.kpnis.nl/web/file?uuid=c443d859-8b4a-43a8-a5a9-e37bcf44f1d4&owner=d8510403-b5f1-4c3c-b8c3-109bb4796e98>

Waal, S.P.M. de (2007). “Non-profit organisaties: wat is er zo bijzonder aan?” In: H. Pieper (red.) *Organiseren naar mensen toe?! Allerheiligenberaad 2007*. Budel: Damon.

Waal, S.P.M. de (2008). *Strategisch management voor de publieke zaak*. Den Haag: Lemma.

Waterschoot, W. van & C. van den Bulte (1992). “The 4P Classification of the Marketing Mix Revisited.” *Journal of Marketing*, Vol. 56 (October 1992), p. 83-93.

Webster, F.E. (1988). “The Rediscovery of the Marketing Concept.” *Business Horizons*, May-Juni 1988, p. 29-39.

Webster, F.E. (1992). “The Changing Role of Marketing in the Corporation.” *Journal of Marketing*, Vol 56 (October 1992), p. 1-17.

Werkgroep Publieke Verantwoording (2008). *Vertrouwen in verantwoording*. Advies Werkgroep Publieke Verantwoording. Den Haag.

WI-CDA (2005). *Investeren in de samenleving- Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Wierenga, B., & E. Waarts (1993). “Tachtig jaar Marketing.” In: *Ontwikkeling van Bedrijfskundig Denken en Doen: een Rotterdams Perspectief*. Rotterdam: Erasmus, faculteit Bedrijfskunde.

Willenborg, G.B.W. (1999). “Relationship Marketing and Consumers: A Social Dilemmas Approach.” *Journal of Market Focused Management*, Vol 3, p 223-255

WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2004). *Benijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WWI (2007a). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 31 mei 2007 over de definitieve selectie van wijken die voor de wijkenaanpak in aanmerking komen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 995, nr. 5.

WWI (2007b). *Actieplan Krachtwijken; Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. Bijlage bij de aanbestedingsbrief van de minister voor WWI d.d. 16 juli 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 995, nr. 7.

WWI (2007c). *Onderhandelaarsakkoord Rijk-Aedes*. Bijlage bij de brief van de minister voor WWI d.d. 18 september 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 995, nr. 11.

WWI (2007d). *Aanpak Wijken; Indicatieve toerekening van de additionele inzet van corporaties in de 40 wijken*. Bijlage bij de brief van de minister voor WWI d.d. 3 oktober 2007 over de financiering van de wijkenaanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 995, nr. 13.

WWI (2007e). *Afsprakenkader Rijk-Aedes m.b.t. mogelijke inhoudelijke inzet woningcorporaties in de wijkenaanpak*. Bijlage bij de brief van de minister voor WWI d.d. 23 november 2007 over de stand van zaken ten aanzien van het Onderhandelaarsakkoord van het Rijk met Aedes. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 995, nr. 32.

WWI (2008a). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 13 februari 2008 over het onderhandelaarsakkoord met Aedes*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 995, nr. 41.

WWI (2008b). *Aanpak Wijken; Brief van de minister voor WWI d.d. 30 mei 2008 over haar voornemens ten aanzien van de inzet van de extra middelen (300 miljoen euro) voor de komende jaren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 995, nr. 47.

WWI (2009a). *Woningcorporaties; Brief van de minister voor WWI over integriteit binnen de corporatiesector d.d. 13 maart 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 103.

WWI (2009b). *Woningcorporaties; Brief van de minister voor WWI en de minister van VROM d.d. 3 april 2009 over corporaties en integriteit, Rochdale en SGBB*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 106.

WWI (2009c). *Woningcorporaties; Brief van de minister voor WWI d.d. 12 juni 2009 met kabinetsstandpunt over het arrangement overheid - woningcorporaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29453, nr. 118.

WWI (2009d). *Woningcorporaties; Brief van de minister voor WWI d.d. 15 december 2009 over de afrondende stappen die hebben geleid tot de goedkeuring door de EC-commissaris voor mededinging van de staatssteun aan woningcorporaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29453, nr. 143.

WWI (2009e). *Woningcorporaties; Brief van de minister voor WWI d.d. 2 december 2009 over de financiële positie van de corporatiesector*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29453, nr. 141.

Wijffels, H.H.F. (2003). “Woord vooraf”. In: G.J.A. Hummels, A.C. ten Klooster en L.Paape, *De responsieve onderneming. Over verantwoordelijkheden bij de interactie met stakeholders*. Assen: Van Gorcum.

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2nd ed.). Newbury Park CA: Sage

Geraadpleegde literatuur documentenanalyse case Meavita

CSZ (2009). *Rapportage oorzaken financiële problemen bij Meavita*. Rapportage van een onderzoek op verzoek van de staatssecretaris van VWS, uitgevoerd door drs. G.M.W.M. Keijser, 12 mei 2009. Utrecht: College Sanering Zorginstellingen. Bijlage bij de aanbestedingsbrief van de staatssecretaris van VWS d.d. 26 augustus 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26631, nr. 319.

Den Haag Transmuraal (2006). “We zijn er voor de klant - Over marktwerking en marketing in de zorg.” Onderdeel ‘Sector in gesprek’, met als gesprekspartner o.a. drs. Edsco de Heus, hoofd Marketing en Communicatie van Meavita. *Den Haag Transmuraal 2, juni 2006*.

Kuiper, J.N. (2007). “*De thuiszorg wordt afgebroken en de klant blijft in verwarring achter.*” Publicatie van Jennyke Kuiper, lid raad van bestuur Meavita Nederland op de website van Meavita Nederland. Verkregen op 15-11-2007 van http://www.meavitanederland.nl/pdf/toekomst_thuiszorg.pdf

Meavita Den Haag (2007). *Stichting Meavitagroep - Jaarverslag 2006*. (Gepubliceerd op 29 mei 2007).

Meavita Den Haag (2009). *Stichting Meavitagroep - Jaarrekening 2007*. (Gepubliceerd op 30 januari 2009).

Meavita Nederland (2009). *Maatschappelijk verslag Meavita Nederland. Geconsolideerd Jaardocument 2007*. (Gepubliceerd op 30 januari 2009).

Miltenburg, A. van (2009). “*Hoorzitting Meavita: gevoel toetsen aan werkelijkheid.*” Publicatie van Anouchka van Miltenburg, lid van de Tweede Kamer voor de VVD, op de website van Skipr. Verkregen op 15-09-2010 van <http://www.skipr.nl/blogs/hoorzitting-meavita-gevoel-toetsen-aan-werkelijkheid-29413.html>

Poel, Philip van de (2009). “De onttakeling van zorggigant Meavita.” *Skipr magazine*, nr. 6, juni 2009.

Tweede Kamer (2009: Meavita). *Stenografisch verslag van een hoorzitting over de thuiszorg (naar aanleiding van de casus Meavita)*. Vastgesteld 26 juni 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 631, nr. 318.

VWS (2009a: Meavita). *Modernisering AWBZ; Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 17 februari 2009 inzake een oplossing voor continuïteit van onder meer zorg en huishoudelijke hulp, geleverd door Meavita*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 631, nr. 303.

VWS (2009b: Meavita). *Modernisering AWBZ; Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 2 maart 2009 over de laatste stand van zaken t.a.v. Meavita*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 631, nr. 307.

VWS (2009c: Meavita). *Modernisering AWBZ; Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 16 maart 2009 met stand van zaken van de situatie bij de diverse Meavita onderdelen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 631, nr. 308.

VWS (2009d: Meavita). *Modernisering AWBZ; Brief van de staatssecretaris van VWS d.d. 15 december 2009 over steunverlening Haagse Wijk- en Woonzorg en Thuiszorg Groningen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 26631, nr. 323.

Wammes, H (2009). “De ondergang van een imperium voor thuiszorg.” *NRC Weekblad*, 23-29 mei 2009.

Websites

ActiZ organisatie van zorgondernemers	www.actiz.nl
ICTzorg	www.ictzorg.com
Meavita	www.meavita.nl
Meavita Nederland	www.meavitanederland.nl
Skipr, platform voor beslissers in de zorg	www.skipr.nl
Zorgvisie, de site voor beleid en management in de zorg	www.zorgvisie.nl
Zorg + Welzijn, platform voor sociale professionals	www.zorgwelzijn.nl

Geraadpleegde literatuur documentenanalyse case MeanderGroep Zuid-Limburg

MeanderGroep Zuid-Limburg (2005). *Contourennota Zorggroep Zuid*. Raden van bestuur Zorggroep Meander en Zorggroep Thuis. Heerlen/Kerkrade, november 2005.

MeanderGroep Zuid-Limburg (2007). *Jaardocument 2006* (Gepubliceerd op 21 juni 2007).

MeanderGroep Zuid-Limburg (2008a). *Jaardocument 2007* (Gepubliceerd op 20 juni 2008).

MeanderGroep Zuid-Limburg (2008b). *Jaarverslag 2007*.

MeanderGroep Zuid-Limburg (2009). *Jaarverslag 2008*.

MeanderScope Magazine. 2008, uitgave 1 en 2; 2009, uitgave 1. Heerlen: MeanderGroep Zuid-Limburg.

NMa (2006). *Het besluit van 13 april 2006 in zaak 5518 / Zorggroep Meander - Zorggroep Thuis*. Openbare versie. Nederlandse Mededingingsautoriteit.

‘PlanCare Kwaliteit’ document aangaande Missie en Visie MeanderGroep Zuid-Limburg

Websites

MeanderGroep Zuid-Limburg

www.meandergroep.com

Zorgvisie, de site voor beleid en management in de zorg

www.zorgvisie.nl

Zorg + Welzijn, platform voor sociale professionals

www.zorgwelzijn.nl

Geraadpleegde literatuur documentenanalyse case Eigen Haard

AFWC (2008). *Jaarboek Nieuw West 2008*. Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

Amsterdam in Ontwikkeling (2009). "Eigen Haard, moderne corporatie staat voor wijkadoptie." *Amsterdam in Ontwikkeling* - 2009.

Eigen Haard (2006). *Woningstichting Eigen Haard - Jaarverslag 2005*.

Eigen Haard (2007a). *Woningstichting Eigen Haard - Jaarverslag 2006*

Eigen Haard (2007b). *Wijkaanpak heeft dringend behoefte aan bezinning*. Oproep van Eigen Haard-bestuurder Nico Nieman aan alle partners in de wijkaanpak. Verkregen op 15-02-2008 van <http://www.eigenhaard.nl/smartsite.shtml?id=100749>

Eigen Haard (2008a). *Woningstichting Eigen Haard - Jaarverslag 2007*.

Eigen Haard (2008b). *Eigen Haard ambitie in actie - op weg naar 2015*. Nieuwe bedrijfsstrategie 2008-2015. Uitgave september 2008.

Eigen Haard (2009). *Woningstichting Eigen Haard- Jaarverslag 2008*.

Websites

Aedes vereniging van woningcorporaties
Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties
Woningstichting Eigen Haard

www.aedesnet.nl
www.afwc.nl
www.eigenhaard.nl

Geraadpleegde literatuur documentenanalyse case Servatius

Campus Nieuws, nr. 1, 11-2008; nr. 2, 02-2009.

Daarom Maastricht - Het verleden, het heden en de toekomst, passage over Servatius (p.p. 191-193). Maastricht, 2008: Wean International b.v. Verkregen op 15-01-2009 van [http://www.wean.nl/specials/Sectoren/Woningcorporaties/Woningstichting Servatius Maastricht.pdf](http://www.wean.nl/specials/Sectoren/Woningcorporaties/WoningstichtingServatiusMaastricht.pdf)

Rooijackers, P. (2007). "Servatius schept lucht met nieuwe structuur." *Aedes-Magazine*, 4 april 2007.

Servatius (2005). *Maatschappelijk ondernemen in de Euregio - beleidsplan 2005-2010*.

Servatius (2006). *Servatius Woningstichting - Volkshuisvestingsverslag en jaarrekening 2005*.

Servatius (2007). *Servatius Woningstichting - Volkshuisvestingsverslag en jaarrekening 2006*.

Servatius (2008a). *Servatius Wonen & Vastgoed - Volkshuisvestingsverslag en jaarrekening 2007*.

Servatius (2008b). *Ambitiedocument Servatius 2008-2010*. Maastricht, 20 juni 2008.

Servatius (2008c). Voorwoord Leks Verzijlbergh, algemeen directeur Servatius Wonen & Vastgoed bij het boek *Daarom Maastricht - Het verleden, het heden en de toekomst*. Maastricht, 2008: Wean International b.v. Verkregen op 15-01-2009 van [http://www.wean.nl/specials/Voorwoorden/Maastricht II/VW Servatius.pdf](http://www.wean.nl/specials/Voorwoorden/MaastrichtII/VWServatius.pdf)

Servatius (2009). *Servatius Wonen & Vastgoed - Volkshuisvestingsverslag en jaarrekening 2008*.

WAP (2007). *Wijkactieplan Maastricht Noordoost. Ambitiedocument, 28-11-2007*.

WWI (2009: Servatius). *Brief van de minister voor WWI d.d. 29 september 2009 over Servatius Woningstichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29453, nr. 132.

Websites

Aedes vereniging van woningcorporaties
Servatius Wonen & Vastgoed

www.aedesnet.nl
www.servatius.nl

Bijlage Checklist interviews

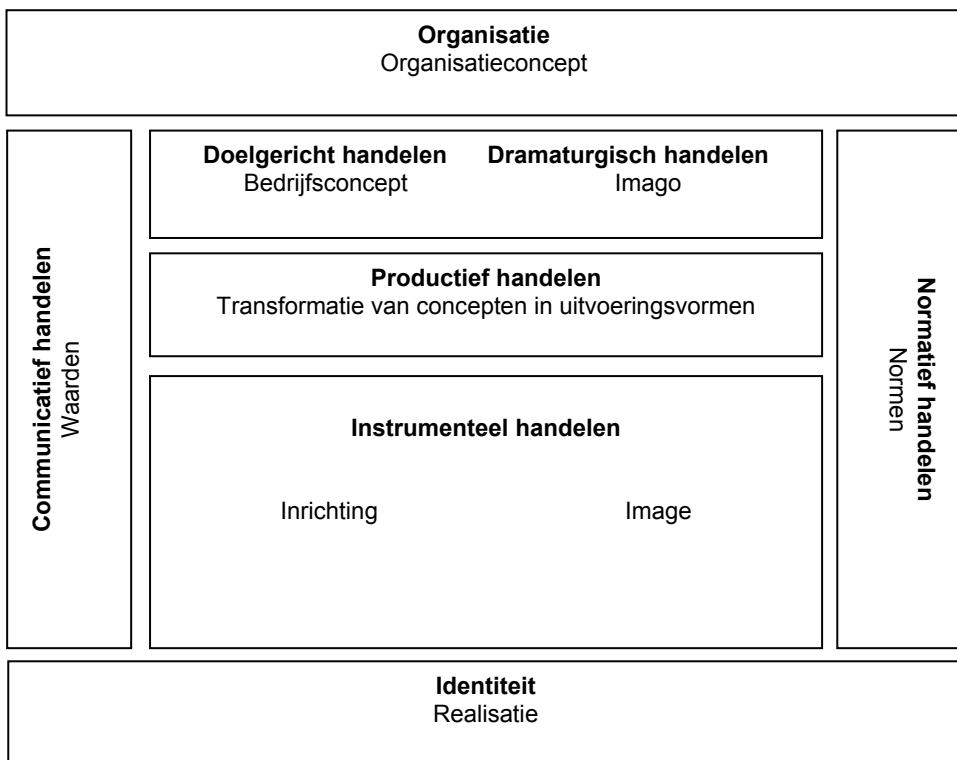
Deel 1 De eigen organisatie als maatschappelijke onderneming in haar specifieke context

Thema a. Maatschappelijke onderneming/maatschappelijk ondernemerschap

- Uw organisatie duidt zichzelf aan als ‘maatschappelijke onderneming’. Beschouwt uw organisatie zichzelf nu al als een maatschappelijke onderneming of is er meer sprake van een proces op weg naar een maatschappelijke onderneming?
- Wat verstaat uw organisatie precies onder het begrip ‘maatschappelijke onderneming’?

Thema b. Organisatiefractal als ideaalmodel maatschappelijke onderneming

Voorleggen organisatiefractal



Checklist, figuur 1 De organisatiefractal

Bron: Van Dinten (2003)

In zijn boek 'Met gevoel voor realiteit' (2003) presenteert Wim van Dinten de zogenoemde organisatiefractal. De organisatiefractal verbeeldt een rationele vorm van organiseren, die Van Dinten 'rationaliseren en overtuigen' heeft genoemd. In mijn proefschrift gebruik ik de organisatiefractal als ideaalmodel en referentieschema voor de maatschappelijke onderneming. Daarbij verwijst de term ideaalmodel naar het geïdealiseerde karakter van de organisatiefractal.

*Toelichting organisatiefractal als ideaalmodel maatschappelijke onderneming*³²⁰

De organisatiefractal is een verbeelding van de transformatie van organisatieconcept in realisatie. Voor de maatschappelijke onderneming kan dit als volgt worden uitgelegd.

Vertrekpunt voor de maatschappelijke onderneming is het organisatieconcept. Verondersteld wordt dat in de organisatie overeenstemming is bereikt over de bedoeling van de organisatie ofwel het concept dat aan de organisatie ten grondslag ligt. Het organisatieconcept kan de vorm hebben aangenomen van een missiestatement. Het missiestatement legt vast hoe de maatschappelijke onderneming in de wereld wil staan en wat ze nastreeft ten behoeve van de klanten en de maatschappelijke omgeving. Het staat niet in een 'taal van de binnenkant' - in de zin van: 'Wij willen de grootste zijn' of 'Wij willen de sterkste zijn' - maar in een 'taal van de buitenkant'.

Het gaat er nu om het organisatieconcept zo zuiver mogelijk tot realisatie te brengen. Of anders gezegd: de maatschappelijke missie al ondernemend 'handen en voeten te geven'. De transformatie van organisatieconcept in realisatie gebeurt in en door voortdurende discussie met alle betrokkenen, waarbij iedereen vrij is te zeggen wat hij of zij vindt. Daarbij is de veronderstelling dat iedereen op zijn of haar plek ook doet wat is afgesproken, dus handelt overeenkomstig bereikt gedeeld begrip.

Uit het organisatieconcept wordt een bedrijfsconcept afgeleid. Elementen van het bedrijfsconcept zijn:

- de aangeboden activiteiten:
 - een organisatie maakt producten, of
 - een organisatie baseert zich op capaciteiten, ook wel competenties genoemd, en wil die met wensen of problemen van klanten verbinden
- de wijze waarop producten of capaciteiten aangereikt worden: de keuze van het distributieconcept
- de keuze van de doelgroep

Uit het organisatieconcept wordt ook een dramaturgisch concept/imago afgeleid. Het imago is het beeld dat de organisatie *will* bereiken in de buitenwereld. Het imago krijgt expressie in symbolen zoals taalstijl en kleding, in rituelen, zoals het protocol dat je gebruikt bij begroetingen en in helden als voorbeeldfiguren.

³²⁰ De toelichting bij de organisatiefractal is hier uitgeschreven om bij de caserapportages hiernaar te kunnen verwijzen. Ook is de toelichting bedoeld voor de geïnterviewden, aan wie de caserapportage met betrekking tot de 'eigen' organisatie is voorgelegd, met de vraag of er feitelijke onjuistheden in stonden. Met behulp van die toelichting konden zij de organisatiefractal nog eens bekijken en doorlopen.

Productief handelen staat voor de omslag van wat gedacht is naar wat gedaan wordt. Hier gaat het om de 'hoe'-vraag: uit het organisatieconcept zijn een bedrijfsconcept en dramaturgisch concept/*imago* afgeleid, maar hoe kan dat het beste worden gerealiseerd? In productief handelen wordt vastgelegd welke actoren (mensen, machines en automaten) worden gekozen en hoe de uitvoering wordt ingericht.

Rest nog het uitvoeren zelf, het instrumenteel handelen. In instrumenteel handelen ontstaat het *image*: het beeld dat het publiek in werkelijkheid heeft.

In dit hele proces spelen communicatief handelen en normatief handelen voortdurend een rol. Beide handelingsvormen zijn wisselwerkingen met de omgeving en met anderen. Ze staan voor voortdurend met de omgeving en met anderen verbonden zijn.

Bij communicatief handelen is uitgangspunt dat mensen in vrijheid met elkaar tot uitwisseling over de definitie van de situatie en tot afstemming van handelen kunnen komen. Er is - in termen van Jürgen Habermas - sprake van *discours*, dat wil zeggen een toestand waarin er vrijheid is om te zeggen wat je vindt. Die toestand maakt het mogelijk tot gedeeld begrip, of anders gezegd tot overeenstemming over de definitie van de situatie en tot afspraken te komen. Vervolgens mogen betrokkenen van elkaar verwachten dat ze ook *handelen* naar het gedeelde begrip dat is ontstaan. Iedereen wordt vertrouwd zijn afspraken na te komen. In het ideaalmodel van de organisatiefractal komen niet alleen het organisatieconcept maar ook alle overige concepten als gedeeld begrip tot stand.

Normatief handelen wil zeggen handelen overeenkomstig de betekenis die verschijnselen hebben voor een groep waarin je staat. Als maatschappelijke onderneming sta je in allerlei groepen en neem je, door verbonden te zijn met een bepaalde groep, als vanzelfsprekend de normen van die groep over. In het ideaalmodel van de organisatiefractal is normatief handelen vanzelfsprekend: normen zijn niet bedacht en worden niet opgelegd. Ook komen de normen van alle groepen waarmee de organisatie is verbonden tot gelding.

Zo ontstaat een transformatie van organisatieconcept in realisatie. Daarbij leest de omgeving de activiteiten van de organisatie uit en verbindt er een identiteit aan. Onder identiteit wordt dan verstaan: betekenis die de omgeving geeft op basis van al het handelen van de organisatie. In het ideaalmodel van de organisatiefractal is de maatschappelijke onderneming wel de baas over haar organisatieconcept en de daarvan afgeleide concepten, maar niet de baas over haar identiteit.

Vraag

- Spreekt de organisatiefractal als model voor de maatschappelijke onderneming u aan? Is deze manier van werken en organiseren herkenbaar in uw organisatie?

Thema c. Missiestatement van de organisatie

- Heeft uw organisatie haar missie vastgelegd in een missiestatement? Zo ja, hoe luidt het missiestatement?
- Bent u - bij nadere beschouwing van het missiestatement - van mening dat uw organisatie een 'echt' organisatieconcept heeft, zoals in de organisatiefractal? Met andere woorden: heeft de missie de betekenis van een organisatieconcept van een maatschappelijke onderneming als basis voor transformatie en realisatie? Laten we voor de beantwoording van die vraag eerst eens kijken naar het volgende.
 - Is iedereen in de organisatie het eens over de missie?
 - Staat het missiestatement van uw organisatie in het maatschappelijke in de zin dat het vertolkt wat uw organisatie wil toevoegen in de omgeving waarin ze is gedacht? Is het geschreven in een 'taal van de buitenkant'? Of staat het in een 'taal van de binnenkant', zoals bijvoorbeeld: 'Wij willen de grootste zijn', of 'Wij willen de sterkste zijn'.

Voorleggen: Typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling

Sprekend over de missie wil ik graag een indeling in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de doelstelling aan u voorleggen. Deze indeling is gebaseerd op een indeling die afkomstig is uit de praktijk van de Rabobank (Van Erk en Botter, 1996).

Kijkend naar de gerichtheid van de doelstelling van de organisatie kunnen we een onderscheid maken tussen twee typen organisaties:

- Organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling ofwel een intern georiënteerde doelgerichtheid, kortweg aangeduid als intern georiënteerde organisaties.
- Organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling ofwel een extern georiënteerde doelgerichtheid, kortweg aangeduid als extern georiënteerde organisaties.

Intern georiënteerde organisaties worden gekenmerkt door: het eigen bestaan / de winst is doel en de klant is middel. Binnen het type extern georiënteerde organisaties onderscheiden we twee subtypen of varianten³²¹:

- de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel
- de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel en het eigen bestaan / de winst is middel

³²¹ In de oorspronkelijke indeling, afkomstig uit de praktijk van de Rabobank (Van Erk en Botter, 1996) worden binnen het type extern georiënteerde organisaties geen varianten onderscheiden. Extern georiënteerde organisaties worden in die indeling synoniem gesteld met: de toegevoegde waarde voor de klant is doel en het eigen bestaan / de winst is middel. Volgens haar ambitiestatement is de Rabobank een dergelijke organisatie. De oorspronkelijke indeling is gebruikt in het interview met Eigen Haard, het eerste interview in de reeks. De ondervraagde kwam toen met de variant: de toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving is doel en het eigen bestaan / de winst is middel. Vervolgens is de indeling aangepast en in de aangepaste vorm met twee subtypen of varianten in de overige drie interviews gebruikt.

Vraag:

Binnen welk type of subtype is uw organisatie te plaatsen?

Thema d. Ruimte voor (maatschappelijk) ondernemerschap

Maatschappelijk ondernemerschap veronderstelt dat uw organisatie voldoende ruimte wordt gegeven om te ondernemen.

- Hoe ervaart uw organisatie de ruimte die de overheid geeft voor (maatschappelijk) ondernemerschap?

Thema e. Horizontale verantwoording en intern toezicht

Voorleggen: lijn van denken van de SER

Ter inleiding van dit thema wil ik graag de lijn van denken van de SER in het adviesrapport 'Ondernemerschap voor de publieke zaak' (2005) aan u voorleggen. Die lijn van denken is als volgt:

Om de publieke dienstverlening te verbeteren zou de overheid meer ruimte voor ondernemerschap moeten geven. Dat kan, indien bij de instellingen horizontale vormen van verantwoording tot ontwikkeling komen, d.w.z. dat instellingen op de een of andere manier vorm en inhoud geven aan de dialoog met belanghebbenden; dat er sprake is van inspraak van, informatievoorziening aan en verantwoording afleggen tegenover verschillende kringen van belanghebbenden. Daarnaast acht de SER een versterking van de interne controle van belang. Naarmate de horizontale verantwoording en interne controle effectiever functioneren, kan het verticale toezicht vanuit de minister of toezichthouder gericht en selectiever worden vormgegeven. In die zin is er een zekere uitruil.

Vragen:

- Wat vindt u van deze lijn van denken?
- Sluiten de ontwikkelingen in uw organisatie hierbij aan? Kunt u daar wat meer over vertellen?

Thema f. Het bedrijfsconcept

Inleiding

In het model van de organisatiefractal (Van Dinten, 2003) wordt uit het organisatieconcept een bedrijfsconcept afgeleid. De elementen daarvan zijn: a) de aangeboden activiteiten, b) de keuze van het distributieconcept en c) de keuze van de doelgroep.

Op basis van de aangeboden activiteiten kunnen we twee typen bedrijfsconcepten onderscheiden (Van Dinten, 2003):

- een product-getypeerd bedrijfsconcept: een organisatie maakt producten;
- een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept: een organisatie baseert zich op capaciteiten, ook wel competenties genoemd, en wil die met wensen of problemen van klanten verbinden.

Bij een product-getypeerd bedrijfsconcept bekommert de organisatie zich niet om context; de klant moet het product nemen zoals het is. Bij een capaciteit-getypeerd bedrijfsconcept is essentieel dat medewerkers zich in de context van klanten kunnen verplaatsen. Daarbij stelt de organisatie zich ten dienste van medewerkers die zich met klanten verbinden.

Vraag

Hoe kan het bedrijfsconcept van uw organisatie worden getypeerd?

Thema g. Scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten (alleen voor woningcorporaties)

Minister Dekker heeft in december 2005 haar ‘Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties’ gepresenteerd (VROM, 2005). Om het Nederlandse beleid rond woningcorporaties ‘Europa-proof’ te maken wordt in die beleidsvisie voorgesteld een duidelijke, minimaal administratieve maar liefst juridische scheiding aan te brengen tussen de met staatssteun gefinancierde sociale activiteiten van de woningcorporatie en de zonder staatssteun gefinancierde commerciële activiteiten.

Hoe denkt u over die voorgestelde scheiding? Is een dergelijke scheiding niet belemmerend voor een integrale maatschappelijke blik op bijvoorbeeld leefbaarheid van een buurt, sloop en gemengd bouwen, waarbij je als maatschappelijke onderneming juist sociale en commerciële activiteiten verbindt met elkaar?

Deel 2: Het bedrijven van marketing door de eigen organisatie, die een maatschappelijke onderneming wil zijn

Thema a. Het denken over marketing voor de eigen organisatie

Gespreksonderwerp: Marketing als managementfilosofie; het marketing-concept

Volgens de marketingfilosofie dienen klanten en hun wensen centraal te staan in het handelen van aanbieders. Producten en diensten zijn geen gegeven, maar dienen te worden afgestemd op de wensen en verlangens van de afnemers in de markt of de gekozen doelgroep. In de marketingfilosofie wordt ervan uitgegaan dat het tevreden stellen van klanten uiteindelijk ook in het voordeel van de aanbieder is. Het dienen van het klantbelang gaat hand in hand met het dienen van het bedrijfsbelang en van spanningen tussen beide is volgens de filosofie geen sprake (Peelen, 1995).

- Hoe staat uw organisatie tegenover de marketingfilosofie? Heeft uw organisatie het marketingconcept geadopteerd?
- Ziet u of ervaart u in de praktijk spanningsvelden en problemen rond het toepassen van de marketingfilosofie? Hoe ziet dat eruit?

Gespreksonderwerp: Oriëntatie qua houding en gedrag

Voorleggen tabel 1: Oriëntatie qua houding en gedrag

Oriëntatie qua houding en gedrag	
<u>Intern georiënteerd</u>	<u>Extern georiënteerd</u>
<ul style="list-style-type: none">• Gericht op directe uitbetaling, kortetermijndenken t.a.v. resultaten• "Hoe kan ik verdienen?"• "Wat kan de klant voor mij betekenen?"• Klantgerichtheid als methode voor zover dit leidt tot winst	<ul style="list-style-type: none">• Investeren in duurzame relaties met klanten, langetermijndenken t.a.v. resultaten• "Hoe kan ik helpen?"• "Wat kan ik voor de klant betekenen?"• Natuurlijke klantgerichtheid

Checklist, tabel 1 Oriëntatie qua houding en gedrag

Toelichting tabel 1

We kunnen het onderscheid tussen een extern georiënteerde en een intern georiënteerde grondhouding en gedrag relateren aan het onderscheid in typen organisaties op basis van de gerichtheid van de kerndoelstelling, waar we zojuist over hebben gesproken.

Veel organisaties met een naar binnen gekeerde doelstelling (het eigen bestaan / de winst is doel en de klant is middel) *zeggen* dat de klant centraal staat, maar het management is niet intrinsiek betrokken op de klant, dus los van de winstgevendheid. Als de oriëntatie in wezen intern is, zal dat vroeger of later op zogenoemde 'momenten van de waarheid' in intern georiënteerd gedrag (linkerkolom) tot uitdrukking komen, bijvoorbeeld als het gaat om de bediening van 'kleine klanten'.

Een extern georiënteerde houding en gedrag mag je verwachten bij organisaties met een naar buiten gerichte doelstelling. Dat heeft overigens wel implicaties voor de selectie van medewerkers en de ratio's die je gebruikt om te beoordelen of je het goed doet.

Stelling

Graag leg ik u de volgende stelling voor:

'Een intern georiënteerde houding en gedrag, conform de linkerkolom van tabel 1, past niet bij een maatschappelijke onderneming en haar marketing.'

- Wat vindt u van deze stelling? Reageert u hier eens op.

Alleen bij Servatius woningstichting

Na tabel 1 voorleggen van tabel 2: Uitgebreide tabel oriëntatie qua houding en gedrag

Oriëntatie qua houding en gedrag		
<u>Intern georiënteerd</u>	<u>Extern georiënteerd:</u> <u>klant</u>	<u>Extern georiënteerd:</u> <u>stakeholders</u>
<ul style="list-style-type: none">• Gericht op directe uitbetaling, kortetermijndenken t.a.v. resultaten• "Hoe kan ik verdienen?"• "Wat kan de klant voor mij betekenen?"• Klantgerichtheid als methode voor zover dit leidt tot winst	<ul style="list-style-type: none">• Investeren in duurzame relaties met klanten, langetermijndenken t.a.v. resultaten• "Hoe kan ik helpen?"• "Wat kan ik voor de klant betekenen?"• Natuurlijke klantgerichtheid	<ul style="list-style-type: none">• Investeren in duurzame relaties met stakeholders, langetermijndenken t.a.v. resultaten• "Hoe kan ik helpen?"• "Wat kan ik voor de maatschappelijke omgeving betekenen?"• Natuurlijke omgevingsgerichtheid

Checklist, tabel 2 Uitgebreide tabel Oriëntatie qua houding en gedrag

Toelichting tabel 2 in interview met Servatius

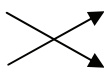
Tabel 2 is een uitbreiding van de oorspronkelijke tabel 1. Deze uitgebreide tabel is voortgekomen uit een eerder interview dat in het kader van dit onderzoek is gehouden met een grote Amsterdamse woningcorporatie. Deze corporatie, die een toegevoegde waarde voor de maatschappelijke omgeving wil leveren - en niet zozeer een toegevoegde waarde voor de individuele klant - plaatst zichzelf in de rechterkolom. Bij die corporatie staat de relatie met de stakeholders centraal, zoals gemeenten, zorginstellingen en huurdersorganisaties, en niet de relatie met de individuele klant. Op het niveau van de individuele klant bied je volgens deze corporatie in wezen gewoon een aantal standaard-opties aan.

- Hoe ziet dit er voor Servatius uit? Waar plaatst u Servatius in deze tabel?

Gespreksonderwerp: Ruil als kern van de marketing; marketing als ruil-bevorderende activiteiten

Inleiding en voorleggen figuur 2

Ruil wordt vrij algemeen gezien als kern van de marketing. Marketing in de betekenis van activiteiten kan dan als volgt worden gedefinieerd: 'Marketing omvat die activiteiten die er op zijn gericht ruiltransacties te bevorderen, te vergemakkelijken en te bespoedigen' (Koster, 1991). Hans Buurma geeft het model van de marketingruil, die beide partijen voordeel brengt (win-win), als volgt weer:

<i>Ruilsubjecten:</i>		<i>Ruilobjecten (waarden)</i>	<i>Ruil</i>	<i>Doelstellingen:</i>
- Klant	→	- Tegenprestatie		- Klant: behoeftebevrediging
- Aanbieder	→	- Product		- Aanbieder: organisatiedoel

Checklist, figuur 2 Vereenvoudigd schema van de marketingruil in generieke zin

Bron: Buurma (2000)

In dit model kan de tegenprestatie van de klant zowel financieel van aard zijn als niet-financieel, zoals tijd en moeite.

Vragen

- Wat vindt u van deze benadering voor uw eigen organisatie? Ziet uw organisatie de win-win ruil als grondslag van marketing?
- Kijkt u anders aan tegen marketing voor uw organisatie?

Thema b. Het bedrijven van marketing

- Kun je zeggen dat uw organisatie invulling geeft aan marketing, dus marketing bedrijft?
- Hoe is de marketingfunctie georganiseerd? Zijn er mensen speciaal belast met het denken over en werken aan marketing? Is er een marketingafdeling?
- Welke activiteiten worden betiteld als marketing?

